

III. Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung.

Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung vom Januar 1924 ⁹¹⁾

A. Die Stellung zu der Weimarer Reichsverfassung im allgemeinen

I. Wesen und Erfolg der Bismarckschen Verfassung

Das Deutsche Reich ist als Bund selbständiger Staaten ins Leben getreten. Seine staatsrechtliche Struktur und seine Lebensform bestimmte die ersten 48 Jahre die Bismarcksche Verfassung vom Jahre 1871. Sie zeichnete sich dadurch aus, daß sie den Lebensbedürfnissen des Deutschen Reiches vollständig auf den Leib geschnitten war. Sie war *sui generis*. Sie gab dem Reiche, was für das Reich notwendig war und schonte die Eigenstaatlichkeit und das Sonderleben der Bundesstaaten, soweit es mit Rücksicht auf die Belange des Reiches nur immer möglich war; sie war im vollen Sinne des Wortes föderalistisch. Die verbündeten Regierungen waren Träger der Souveränität des Reiches. In der Verfassung fand die Tatsache adäquaten Ausdruck, daß das Reich ein Bund souveräner Staaten war, die bestimmte Staatsaufgaben auf das Reich zur gemeinsamen Erfüllung übertragen und für diesen Zweck gemeinsame Organe – Kaiser, Bundesrat, Reichstag, Reichskanzler – geschaffen hatten, im übrigen aber ihr Eigenleben als selbständige Staaten weiterlebten. Auch soweit dem Reiche die gesetzgebende Gewalt zukam, war die Ausführung der Gesetze Sache der Bundesstaaten; das Reich hatte – mit Ausnahme der Reichspost und der Reichsmarine und später der Kolonien – keine gegliederte reichseigene Verwaltung.

Unter dieser Verfassung erlebte das Deutsche Reich seine größte Machtfülle. Sie erleichterte den Einzelstaaten das Einleben in den Bund, so daß sie in ihm zu dem jahrhundertlang ersehnten einheitlichen deutschen Nationalstaat zusammenwuchsen. Die Absichten, um derentwillen die einzelnen deutschen Staaten im Jahre 1870 sich zu einem Bunde zusammenschlossen, gingen in diesem Bunde in Erfüllung; das Ganze dieses Bundes war in Wahrheit mehr als die Summe seiner Teile und diese selbst gewannen durch die Macht und das Ansehen, das das Reich sich in der Welt erwarb, in materieller und ideeller Hinsicht. Seine stärkste Probe legte das Reich in seiner Bismarckschen Struktur im Weltkriege ab, in dem das deutsche Volk seine stärkste Kraftentfaltung äußerte. Niederlage und Revolution sind in ihrer Verursachung von der Bismarckschen Konstruktion des Reiches vollständig unabhängig und bilden keinen Beweis gegen die Bewährung der Bismarckschen Verfassung.

II. Wesen und Erfolg der Weimarer Reichsverfassung

Gleichwohl hat die staatliche Umwälzung des Jahres 1918 dazu geführt, daß die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 durch die sogenannte Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 ersetzt wurde. In ihr hat ein dem Bismarckschen

⁹¹⁾ B.HStA.II, MA 103255.

Föderalismus entgegengesetzter *unitarischer Geist* sich ausgewirkt. Zwar hat das Reich seinen Charakter als Bundesstaat beibehalten. Aber das Verhältnis zwischen dem Reiche und den Gliedstaaten hat sich wesentlich geändert. In die Eigenstaatlichkeit der Bundesglieder sind so erhebliche Eingriffe erfolgt, sie haben von ihren staatlichen Rechten soviel an das Reich abgeben müssen und dieses hat den Umfang seiner Zuständigkeit auf Kosten der Einzelstaaten so sehr erweitert, daß bei ihnen von wirklichen Staaten kaum noch gesprochen werden kann. Sie können nur noch innerhalb der von der Reichsverfassung gezogenen Schranken staatliche Befugnisse ausüben. Die Gesetzgebungskompetenz ist auf vielen wichtigen Gebieten, die bisher den Bundesstaaten zukamen, auf das Reich übergegangen; auf eine Reihe anderer wichtiger Gesetzgebungsgebiete hat das Reich für sich das Recht in Anspruch genommen, im Wege der Gesetzgebung Grundsätze für die Bundesstaaten aufzustellen. Im Gegensatz zu früher hat das Reich jetzt eine große eigene Verwaltung auf einer Reihe von Gebieten, so besonders auf dem der Finanzen, des Heeres, des Verkehrs. Zur eigenen Ausübung ist den Einzelstaaten im wesentlichen nur mehr die innere Verwaltung und die Pflege der kulturellen Aufgaben geblieben, aber auch dies nur mit starken Einschränkungen ihrer Selbstständigkeit durch das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht des Reiches und ihre finanzielle Abhängigkeit vom Reiche.

Unter dem Namen „Länder“ sind die Bundesstaaten zu einem Mittelding zwischen Staat und gehobenen Selbstverwaltungskörpern degradiert. Ein staatliches Eigenleben zur Entwicklung der eigenen lebendigen Volkskräfte ist nicht mehr möglich. Gleichzeitig ist auch ihre Anteilnahme an der Willensbildung des Reiches und ihr Einfluß auf die Verwaltung der auf das Reich übertragenen Aufgaben stark vermindert worden.

Den Ländern ist zwar ihr politischer Apparat – Regierung und Landtag – geblieben. Aber dieser Apparat kann nicht mehr das leisten, was das Staatsvolk von ihm erwartet. In den einzelstaatlichen Parlamenten bewirkt die Mediatisierung vielfach Doppelarbeit, weil sie nicht darauf verzichten können, sich auch mit denjenigen Dingen zu beschäftigen, die sie infolge der Kompetenzverschiebung zwar nicht mehr selbst entscheiden können, für die sie aber gleichwohl von ihren Wählern verantwortlich oder wenigstens mitverantwortlich gemacht werden. Reibungen und Konflikte sind die notwendige Folge und zwar um so mehr, als die politische Zusammensetzung der einzelstaatlichen Parlamente entsprechend der Verschiedenheit der wirtschaftlichen und sozialen Struktur der Länder von jener des Reichstages mehr oder weniger abweicht.

Im Reiche hat sich ein Behördenapparat von unübersichtlicher Größe und ein Bureaucratismus entwickelt, der vielfach sich selbst, dem Volke und dem Staate zur Last geworden ist. In den Ländern hat der Zentralismus nicht nur keine Verminderung, sondern eine Vermehrung des Beamten- und Behördenapparates bewirkt. Was früher an einer Stelle in den Bundesstaaten bearbeitet wurde, wird jetzt vielfach gleichzeitig hier und an einer weiteren Stelle im Reiche bearbeitet. Die Kosten der Verwaltung haben sich daher ins Ungeheuerliche gesteigert. Der Reichstag, die Repräsentation des souveränen deutschen Volkes, Träger der zentralistischen Tendenzen bereits in alte Reiche, hat sich dem Zuwachs an Arbeit und Verantwortung, die die Neuordnung der Dinge ihm gebracht, nicht immer gewachsen gezeigt.

Durch die unitaristische und zentralistische Ausgestaltung der neuen Reichsverfassung hofften ihre Väter eine starke Reichsgewalt zu schaffen, so stark, daß sie instande wäre, die Gefahren zu überwinden, die dem Reiche aus seiner Niederlage und aus dem Zusammenbruch seiner staatlichen Ordnung erwachsen sind.

Das bestimmende Ziel der Neuschaffung war gewesen, „das Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuern und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern“. Das gerade Gegenteil ist eingetreten. Das Reich ist fortschreitend in immer größere Unfreiheit versunken; nie noch war das Reich vom inneren und äußeren Frieden weiter entfernt als jetzt; von gesellschaftlichem Fortschritt ist nichts zu entdecken.

III. Die Notwendigkeit des föderalistischen Umbaus der Weimarer Reichsverfassung

Es wäre ungerecht, wollte man an diesen Zuständen die neue Reichsverfassung allein verantwortlich machen. Ein gut Teil der Verursachung liegt natürlich in den Folgen des unglücklichen Weltkrieges und dem Versailler Gewaltfrieden. Es ist auch unverkennbar, daß sich die Situation von Weimar grundlegend von jener, die sich Bismarck darbot, unterscheidet. In Versailles ein Bund von Siegern, in Weimar ein am Boden liegendes todkrankes Reich, dem ein erbarmungsloser Sieger, entschlossen, es vollends zu zertrümmern, den Fuß auf den Nacken setzte.

In Versailles ein Bund von festgefügtten Monarchien, in Weimar Freistaaten, die sich noch im Stadium der staatlichen Umwälzung befanden. Dort der starke Kitt der Monarchie, hier die schwache Bindekraft der Republik. Nichts natürlicher, als daß in Weimar erstes Bestreben sein mußte, Klammern zu schaffen, um das Reich unter dem übermächtigen Druck unserer Feinde zusammenzuhalten.

Die mehr als vierjährigen Erfahrungen staatlichen Lebens unter der Weimarer Verfassung haben jedoch den untrüglichen Beweis geliefert, daß dieses Verfassungswerk sein Ziel verfehlt hat und zwar in verwaltungstechnischer Beziehung ebenso wie in staatspolitischer, und daß es kein geeignetes Mittel war, um dem deutschen Volke den Wiederaufstieg aus seinem Unglücke zu ermöglichen. Die neue Lebensform des Reiches hat sich als unfruchtbar erwiesen. Die Einzelstaaten haben durch den Unitarismus und Zentralismus der Weimarer Verfassung an Lebenskraft mehr eingebüßt als das Reich gewonnen hat. Während früher das Reich mehr war als die Summe seiner Teile, ist heute eher das Gegenteil der Fall. Die Reichsfreudigkeit hat daher in bedenklichem Maße gelitten. Was als Klammer für das neue Reich gedacht war, hat sich als Sprengpulver erwiesen.

Staaten können nach allen geschichtlichen Erfahrungen nur durch die Kräfte erhalten werden, die sie geschaffen haben. *Das waren für das Deutsche Reich die im Föderalismus liegenden und von ihm ausgehenden Kräfte, nicht der Unitarismus.* Durch ihn wurde die gegenüber der Monarchie ohnehin schwächere Bindekraft der Republik nicht nur nicht gestärkt, sondern einer Belastungsprobe ausgesetzt, der sie auf die Dauer nicht standhalten kann. Für die deutsche Republik gilt in noch viel stärkerem Maße, als für ein monarchistisches Deutschland, daß sie nur föderalistisch sein kann.

Alle Erfahrung der letzten Jahre zeigt, daß das Reich nicht gesunden kann, wenn ihm die Gesundheit nicht von den Einzelstaaten her zuteil wird. Hier stehen sich die Menschen und die Dinge viel näher; hier gewinnen die Menschen untereinander und die Menschen zu den Dingen viel mehr auch ein inneres Verhältnis zueinander als in der großen Allgemeinheit und dem Einerlei des Reiches. Hier ist die Anteilnahme am Staat und am staatlichen Leben eine lebendigere; hier sind auch die politischen Kräfte noch gesünder. Hier ist die unmittelbare und bessere Kenntnis der Zusammenhänge, hier daher auch vielmehr die Möglichkeit, die richtigen Maßnahmen zu treffen und sie so wirksam zu gestalten, daß mit dem geringsten Kraft- und Kostenaufwand der größtmögliche Erfolg erzielt wird.

Politisch und technisch sind daher im Einzelstaate die Bedingungen für eine gedeihliche Entwicklung von Staat und Volk viel mehr gegeben als im Reiche.

Schon im alten Bismarckschen Reiche war es hauptsächlich die Wirtschaft, die zur Vereinheitlichung und zur Zentralisierung drängte. Möglich, daß auch unter der alten Verfassung der zentralistische Zug der Wirtschaft einen Prozeß zu fortschreitender Verreichlichung ausgelöst hätte. In Weimar aber ist dieses mögliche Entwicklungsstadium überholt und sein Ergebnis vorweggenommen worden. Die politische Machtstellung der Wirtschaft in ihrer Kartellierung und Vertrustung, in ihren das ganze Reich umschließenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ist heute so stark und so hypertrophisch, daß mit einem gewissen Rechte gesagt werden kann, im Reiche herrsche nicht der Staat, sondern die Wirtschaft, und zwar zum Nachteile des Staates. Die Befreiung des Reiches aus dieser seiner Lage gegenüber der Wirtschaft ist nicht möglich ohne einen erheblichen Abbau des Zentralismus. Es muß an die Stelle des einen politischen Zentrums, nach dem sich die Wirtschaft jetzt orientiert und das von ihr beherrscht wird, wieder eine Mehrheit von Zentren treten, um die Macht der wirtschaftlichen Organisationen, die heute dem Reiche ihren Willen aufzwingen, zu brechen.

Der Gedanke der *nationalen Einheit*, der im Reiche seine staatliche Verkörperung erfahren hat, *erleidet durch die Rückkehr zum Föderalismus Bismarcks keinen Abbruch. Länderstaatlichkeit ist nicht gleich nationaler Ohnmacht*; im Gegenteil, der deutsche Nationalstaat ist überhaupt nur möglich in der Konzentration der historisch gewordenen deutschen Einzelstaaten und auf der Basis ihrer staatlichen und kulturellen Existenz. Träger des deutschen Volkstums ist nicht ein aus lauter Einzelindividuen bestehender Einheitsstaat, sondern die Vielheit staatlicher und völkischer Organismen, wie und soweit sie sich in den deutschen Bundesstaaten erhalten hat. Im Unitarismus der Weimarer Verfassung hat der nationalstaatliche Gedanke zum eigenen Schaden das Optimum der Vereinheitlichung und der Konzentration überschritten. Der unitarische Zentralismus der Weimarer Verfassung wird dem historischen deutschen Nationalstaatsgedanken, der auf dem starken Selbstgeföhle der Einzelstaaten und auf seiner Dynamik fußt und aus ihnen heraus zum Ganzen strebt, nicht gerecht. Selbst in einem Staate wie England, der seine nationale Einheit schon seit Jahrhunderten begründet hat, erweist sich der Unitarismus der neuzeitlichen Entwicklung gegenüber als untauglich. Man ist daher auch dort bestrebt, diesen Zustand durch das, was man das englische Problem der Devolution und der föderativen Desintegration nennt, zu überwinden und damit zugleich das auch in England unzulänglich gewordene Parlament in den Stand zu setzen, im Interesse des Staatsganzen seiner Aufgabe wieder gerecht zu werden – ein Fingerzeig, daß auch in Deutschland die Lösung des föderalistischen Problems zugleich auf das Problem des Parlamentarismus von wohlthätigem Einfluß sein wird. Bismarck ist die deutsche Einigung gerade aus dem Grunde meisterhaft gelungen, weil er der Eigenart und Selbständigkeit der völkischen und staatlichen Organismen, die in Deutschland historisch geworden sind, die gebührende Rechnung trug, während es der Grundfehler der Demokratie schon 1848 und jetzt wieder in Weimar gewesen ist, daß sie das deutsche Volk in lauter Einzelindividuen aufteilen und jene Organismen damit auf den Aussterbe-Etat setzen zu können glaubte. In vollkommen richtiger Beurteilung dessen, um was es bei der föderalistischen Revision der Weimarer Verfassung geht, schrieb der Pariser „Temps“ am 28. November 1923 in einem „L'évolution de l'unité allemande“ überschriebenen Artikel: „Wundern wir uns nicht, wenn heute viele Deutsche für ihre nationale Einheit andere Formen suchen. Und schließen wir nicht daraus, daß die deutsche Einheit im Verschwinden begriffen sei.“

IV. Die Weimarer Verfassung und die Bündnisverträge von 1870

Die Weimarer Verfassung steht mit dem wirklichen Staatsleben im Widerspruch. Sie ist nicht der Ausdruck des wirklichen Volkswillens, nicht nationales Erlebnis. Nicht das deutsche Volk hat sich diese Verfassung gegeben; es hat vielmehr in seiner Apathie und in seiner unpolitischen Uninteressiertheit an den Gesetzgebungsverhandlungen unserer Parlamente diese Verfassung über sich ergehen lassen, ohne sich ihrer Wirkungen für seine Lebensverhältnisse zunächst bewußt zu werden. Nur nachdem diese Wirkungen sich lange genug und in fortwährend steigendem Maße geltend machen, zeigen sich die Folgen für die Verfassung selbst. Sie genießt nicht das Ansehen, das dem staatlichen Grundgesetze des Reiches gebührt.

Dazu hat in hohem Maße die Tatsache beigetragen, daß sie unter Mißachtung der im Jahre 1870 geschlossenen Bündnisverträge und unter Beiseiteschiebung der darin den Einzelstaaten verbürgten Rechte zustande gekommen ist.

Diese Verträge stellen den Gründungsakt des Deutschen Reiches dar. Es kann dahingestellt bleiben, ob sie mit der Gründung des Deutschen Reiches derart konsumiert wurden, daß von einer Fortdauer ihrer Geltung in juristischem Sinne nicht mehr gesprochen werden kann, wenn schon auch rein rechtlich nicht ohne Belang sein kann, daß die vertragschließenden Einzelstaaten einen „ewigen Bund“ eingingen, und daß sich hieraus für alle Beteiligten die vertragsmäßige Pflicht ergab, den vereinbarten Zustand fortdauernd aufrechtzuerhalten. Politisch ist und bleibt jedenfalls von größter Bedeutung, daß das Reich das Ergebnis vertraglicher Vereinbarungen war, und daß die vertragschließenden Einzelstaaten nur ein Reich nach Maßgabe dieser Verträge herbeisichtigten und Bindungen über Aufgaben eigener Rechte über diese Verträge hinaus nicht eingegangen sind.

Das gilt insbesondere von Bayern, dessen Stellung im Reiche und zum Reiche durch den Vertrag vom 23. November 1870 und das Schlußprotokoll zu diesem Vertrage festgelegt war. Einen Bestandteil dieses Vertrages bildete nach seiner Ziff. II die Verfassung des Norddeutschen Bundes mit den in eben dieser Ziff. II des Vertrags normierten Abänderungen. An ihre Stelle ist zufolge des Gesetzes vom 16. April 1871 die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches getreten, die sachliche Änderungen gegenüber der in den Bündnisverträgen mit den Einzelstaaten vereinbarten Verfassung nicht brachte, sondern nur eine gleichmäßige und einheitliche Redaktion der in ihrem Wortlaut nicht vollständig übereinstimmenden einzelnen Vertragsinstrumente darstellte. Diese Verfassung bestimmte in Art. 78 selbst, in welchen Formen und unter welchen Bedingungen Änderungen an ihr vorgenommen werden dürften.

Die Revolution des Jahres 1918 richtete sich gegen das politische Regime, in erster Linie gegen die Monarchie; sie hat aber am Reiche und an den Einzelstaaten als Staats- und Völkerrechtssubjekten und an ihrem gegenseitigen vertragsmäßigen Verhältnisse nichts geändert. Wenn die verfassungsgebende Nationalversammlung für sich das Recht in Anspruch nahm, dem Reiche von sich aus und ohne mitbeschließende Mitwirkung der Bundesstaaten eine neue Verfassung zu geben, und wenn sie hierbei über die Sonderrechte der süddeutschen Bundesstaaten hinwegschritt, so geschah dies im Widerspruche mit den Verträgen, auf denen das Reich, wenn nicht rechtlich, so doch politisch, basierte und unter Ausnützung der politischen Ohnmacht, in der sich namentlich Bayern damals befand. Da eine mitbeschließende Tätigkeit Bayerns bei der neuen Reichsverfassung nicht in Frage kam, kann in dem damaligen Verhalten von Regierung und Landtag ein staatsrechtlich und politisch wirksamer Verzicht des bayerischen Staates auf seine vertragsmäßigen Rechte nicht erblickt werden, noch weniger natürlich in der Zustimmung der

Mehrheit der bayerischen Abgeordneten zur verfassunggebenden Nationalversammlung zum Weimarer Verfassungswerke.

Bayern hat übrigens seinen Widerspruch gegen die Vergewaltigung der Bundesstaaten von Anfang an geltend gemacht. Schon am 29. Januar 1919 gelegentlich der Vorbereitung des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt hat die bayerische Regierung durch ihren Gesandten der damaligen Reichsleitung mitteilen lassen: „Der Entwurf eines Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt, wie er von der Kommission der Staaten am 26. Januar festgestellt worden ist, hat bekanntlich wegen einer grundsätzlichen Meinungsverschiedenheit die Zustimmung unserer Vertreter nicht gefunden. Der Ministerrat hat die Haltung seiner Vertreter einstimmig gebilligt. Die bayerische Regierung hält im Einklange mit der einmütigen Stimmung des bayerischen Volkes daran fest, daß nicht nur einfache Reichsgesetze, sondern in erster Linie die neue Verfassung der Zustimmung der Vertretung der Bundesstaaten im Sinne des Art. 78 der bisherigen Verfassung bedarf, um in Kraft zu treten. Das gilt namentlich hinsichtlich einer allenfallsigen Änderung der staatsrechtlichen Stellung der Einzelstaaten im Reiche und ihrer vertragsmäßigen Rechte oder gegenüber einer Erweiterung der bisherigen Zuständigkeiten. Wir hegen zwar das volle Vertrauen zur Nationalversammlung, daß sie nicht in der Annahme einer unbeschränkten Souveränität über diese Rechte der Einzelstaaten willkürlich hinweggehen, sondern bei der Ausgestaltung der Verfassung sich von der Erkenntnis leiten lassen wird, daß nach der gesamten politischen Entwicklung die Einheit Deutschlands nur bei Aufrechterhaltung seiner föderativen Verfassung gesichert werden kann. Es wäre aber eine starke Schwächung unserer grundsätzlichen Überzeugung, wenn die Reichsleitung von vornherein darauf verzichten würde, diese Auffassung schon bei Einbringung des vorläufigen Verfassungsgesetzes klar und bestimmt zum Ausdruck zu bringen. Wir wollen die Sicherheit unserer Rechte. Wir ersuchen daher dringend, diesen Gesetzentwurf im Sinne des Antrags unserer Vertreter vom 25. Januar auszugestalten.“

Am 25. März 1919 hat der Landtagsausschuß für auswärtige Angelegenheiten folgenden Beschluß gefaßt:

„Der Bayerische Landtag als die souveräne Vertretung des bayerischen Volkes verfolgt mit schwerer Sorge die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Deutschen Nationalversammlung. Die von ihr bisher gefaßten Beschlüsse zeigen die deutliche Absicht, über die Regierungsvorlage hinaus eine unerträgliche Unitarisierung und Zentralisierung des Reiches herbeizuführen.

Bayern steht treu zum Reiche. Das bayerische Volk ist bereit, zur Stärkung der Reichseinheit und Reichsgewalt auf manche der ihm teuer gewordenen Rechte zugunsten des Reiches zu verzichten. Aber die föderative Grundlage des Reiches will es unangetastet wissen.

Durch einseitige Gesetzgebungsakte der Nationalversammlung können lebenswichtige Sonderrechte des bayerischen Volkes nicht einfach aufgehoben werden; nur auf dem Wege der Verständigung, zu der Bayern die Hand bietet, kann hier eine zeitgemäße Umgestaltung von dauerndem Bestande geschaffen werden.

Entschiedenem Widerspruch erhebt der Bayerische Landtag aber auch gegen das Bestreben, durch unangemessene Ausdehnung der Zuständigkeit des Reiches auf fast sämtlichen Gebieten des Wirtschaftslebens und der kulturellen Betätigung und durch Inanspruchnahme fast aller bisher den Einzelstaaten noch verbliebenen Finanzquellen für das Reich das Feld der einzelstaatlichen Wirksamkeit so einzuzengen, daß ihnen ein selbständiges staatliches Eigenleben unmöglich wird.

Angerichts der furchtbaren Not des deutschen Volkes erachtet es der Bayerische Landtag als eine ernste Gefahr für den Bestand des Reiches, wenn durch grund-

sätzliche Verschiebung des bisherigen Verhältnisses zwischen Reich und Einzelstaaten Zwietracht in das deutsche Volk getragen und die freudige Mitarbeit wertvoller Teile des Gesamtvolkes an dem Wiederaufbau des Deutschen Reiches gelähmt wird. Durch eine Gewaltpolitik, die das Selbstbestimmungsrecht der deutschen Stämme außer acht läßt, wird keine Einigkeit erzielt. Nur ein Reich, das auf dem ausgesprochenen Willen aller Gliedstaaten beruht, wird sich aus der tiefen Erniedrigung der Gegenwart wieder zu einer besseren Zukunft emporarbeiten können.

Der Bayerische Landtag beauftragt deshalb die bayerische Regierung, die Rechte des bayerischen Volkes im Sinne dieser Entschlieöung mit allem Nachdrucke bei der Reichsregierung und Nationalversammlung zu vertreten."

Infolge der damaligen Wirren in Bayern konnte dieser Beschluß der Reichsregierung erst am 13. Mai 1919 übermittelt werden. Der Nationalversammlung wurde er von dem Präsidenten des Landtags unmittelbar zugeleitet.

V. Die Eigenstaatlichkeit Bayerns und seine Stellung zum Reiche

In Bayern ist die Reaktion gegen die Weimarer Verfassung ganz besonders stark. Dies hat seinen Grund darin, daß der *Persönlichkeitscharakter des bayerischen Staates und Volkes* ein ganz besonders ausgeprägter ist, daß er nach Anerkennung verlangt und Anerkennung in der besonderen staatlichen Daseinsform gefunden hat, die sich das bayerische Volk geschaffen und in der es unter hochherziger Förderung seines angestammten Herrscherhauses unvergängliche Werke der Kultur hervorgebracht hat. In dieser staatlichen Daseinsform sieht es den Schlußstein seiner Lebenssehnsucht als staatlicher Organismus innerhalb der deutschen Nation. Sie ist die wirksamste Offenbarung seines Wesens. Auf sie kann das bayerische Volk auch nicht verzichten, ohne sich selbst aufzugeben. Das bayerische Volk empfindet daher den Verlust an Eigenstaatlichkeit, den ihm die neue Reichsverfassung gebracht hat, ganz besonders schwer. Er ist auch rein äußerlich betrachtet für Bayern ganz besonders groß, weil es an Rechten mehr aufgeben mußte als irgendein anderer Bundesstaat.

Darin liegt auch die tiefere Ursache für die bedauerliche Tatsache, daß in den letzten Jahren zwischen Bayern und dem Reiche wiederholt Konflikte entstanden sind, die jedesmal das ganze politische Leben auf das heftigste erschütterten.

Bayern hat es immer als seine Aufgabe betrachtet, zum Gedeihen und zur Erhaltung des deutschen Nationalstaates nach Kräften beizutragen. In der Erfüllung dieser seiner Aufgabe sah es zugleich die sicherste Gewähr für seinen eigenen Bestand. Anläßlich der Beratung über die Kriegskredite am 19. Juli 1870 sprach der bayerische Kriegsminister Frhr. v. Prantk, der später als Unterhändler an dem Zustandekommen des Versailler Bündnisvertrages mitwirkte, in der bayerischen Abgeordnetenversammlung: „Was verlangt unser bayerisches Interesse? Die Selbständigkeit Bayerns muß gewahrt bleiben. Und wissen Sie, meine Herren, worin ich die Berechtigung und den Anspruch auf unsere Selbständigkeit, mag der Krieg enden wie er will, erblicke? *Darin, daß das heute noch selbständige Bayern seine Pflicht in Deutschland erfüllt.* Das gibt ihm das Recht, das unvergängliche und unverteilbare Recht, Deutschland mag gestaltet sein wie es will, als selbständiges Bayern zu bestehen."

Das waren die Grundsätze und die Absichten jener, die das Reich gründen halfen. In Weimar wurde diesen Grundsätzen untreu entgegengehandelt. Die Rückkehr zu ihnen ist ein Gebot der Treue für Treue.

VI. Stimmen zur Revision der Reichsverfassung

Die Erkenntnis, daß die Weimarer Verfassung einer Änderung im föderalistischen Sinne bedarf, greift auch außerhalb Bayerns immer mehr Platz. So haben die vor einiger Zeit in Berlin auf Anregung der württembergischen Regierung versammelten Regierungschefs der Länder es als erwünscht bezeichnet, daß Verhandlungen über die fernere Gestaltung des Verhältnisses von Reich und Ländern im Sinne einer größeren Selbständigkeit der Länder zu geeigneter Zeit eingeleitet werden.

Der Präsident des badischen Landtags, Dr. Baumgartner, schrieb vor kurzem in der amtlichen „Karlsruher Ztg.“, Nr. 267, das Reich in seiner Unversehrtheit rette man nicht durch Unitarisierung, sondern nur durch den Ausbau der Weimarer Verfassung im Sinne eines wohlüberlegten Föderalismus... Wer die Debatten über die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern im badischen Landtag, in der Presse, in Versammlungen, im Reichstag, auch in anderen deutschen Parlamenten verfolgt habe, der könne über die wahre Stimmung in weitesten Kreisen über die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern gar nicht mehr im Zweifel sein. Nicht noch eine weitere Einengung der Bewegungsfreiheit der Länder, nicht noch weitere Opfer an Hoheitsrechten der Länder, sondern Rückgabe derjenigen Bestandteile der Staatshoheit, die nicht unbedingt zu den Lebensnotwendigkeiten des Reiches, wohl aber zu denjenigen der Länder gehören! Stärkung des Einflusses des Reichsrates durch Änderung seiner verfassungsmäßigen Stellung, Rückgabe der Finanzhoheit an die Länder, Beschränkung der Gesetzgebungstätigkeit des Reiches auf die Rechtsgebiete, die eine Rechtseinheit für das Reich unbedingt erfordern! Das seien Forderungen, wie sie in den deutschen Ländern überall erhoben würden. Nicht der unitaristische Einheitsstaat, sondern der Bundesstaat mit Einheitlichkeit nur in den Lebensnotwendigkeiten des Reiches, aber Selbständigkeit in allem übrigen für die Bundesmitglieder sei Wunsch und Ziel namentlich der süddeutschen Bevölkerung, auch wohl des größten Teiles des badischen Volkes, das allzeit treu zum Reich gestanden sei und stehen werde.

Detaillierte Vorschläge zur Verwirklichung dieses Zieles macht dieser Verfasser mit eingehender Begründung in der dem badischen Landtage vorgelegten Denkschrift „Das Reich und die Länder“.

Ein angesehenes Mitglied des württembergischen Landtages, Professor Dr. von Blume, schrieb vor kurzem im „Schwäbischen Merkur“, man habe im Jahre 1919 in Weimar geglaubt, man könne das, was das Reich an äußerer Macht verloren habe, einigermaßen ersetzen durch straffere Zusammenfassung im Innern. Ein begreiflicher Irrtum, aber eben doch ein Irrtum! Denn der unitaristische Gedanke könne nur dann Erfolg haben, wenn das Reich selbst Erfolge aufzuweisen habe. Es wäre viel leichter gewesen, den Staat des deutschen Volkes von unten auf neu zu bauen, anstatt ihn von oben her erneuern zu wollen. Der Zentralismus führe über kurz oder lang – wahrscheinlich in kurzem – zum Auseinanderbrechen des Reiches. Es gebe ein Mittel, das zu verhindern: sofortiger Übergang zum Föderalismus! Der Erkenntnis, daß ein Schritt, und zwar ein großer Schritt nach dieser Richtung getan werden müsse, könnten sich auch diejenigen Parteien nicht entziehen, die ihrer Vergangenheit nach zum Unitarismus neigten. Es sei die höchste Zeit, sich für den rechten Weg zu entscheiden.

Inzwischen hat die Deutschnationale Volkspartei im Reichstag den Antrag eingebracht, es solle ein Ausschuß von 28 Mitgliedern eingesetzt werden, der die Weimarer Verfassung im Sinne der besseren Berücksichtigung gesunder föderalistischer Grundsätze überprüfen solle, während die Bayerische Volkspartei einen Antrag einbrachte, der bereits Richtlinien für einen Gesetzentwurf zu einer Revision der Weimarer Verfassung enthält.

Bei seinem Amtsantritte hat auch der Reichskanzler Dr. Stresemann im Reichstag namens der Reichsregierung zu der Frage Stellung genommen und ausgeführt, daß die Regierung im Reiche ihr Ziel nur erreichen könne, wenn Reich und Länder zusammenwirken. Das Reichskabinett habe volles Verständnis für den Drang nach Eigenleben in den deutschen Ländern. Zu keiner Zeit sei aber auch die Einfügung dieser Eigenart in das Reichsganze mehr geboten gewesen, als in der Gegenwart. Und in seiner letzten Reichstagsrede am 23. November 1923 hat er mitgeteilt, daß innerhalb der Reichsregierung bereits Besprechungen darüber stattgefunden hätten, inwieweit eine Änderung der jetzigen Verfassung gegenüber den Ländern möglich sei. Er hat von dem Artikel 48 der Reichsverfassung und von einer größeren Dezentralisation des Verkehrswesens sowie der Steuer- und der Finanzhoheit und von der Oberaufsicht des Reiches gesprochen, worüber die Reichsregierung bemüht sei, zu einem Einverständnis mit den Ländern zu kommen. Er hat dabei an das Wort Bismarcks erinnert, man solle die germanischen Staaten fragen: „Was kann und was muß gemeinsam sein und was nicht gemeinsam zu sein braucht, das soll man der speziellen Regelung der Länder überlassen.“ Die Verfassungsfrage ist daher bereits aufgerollt und kann nicht länger mehr zurückgestellt werden.

Es könnte vielleicht eingewendet werden, daß die gegenwärtige Zeit tiefster materieller Not, die die Existenz des Volkes in Frage stellt, für verfassungspolitische Kämpfe insofern nicht ganz geeignet sei, als die breite Masse des Volkes in erster Linie Sicherung der Lebensnotdurft verlange und allen Fragen, die nicht unmittelbar damit zusammenhängen, gegenwärtig wenig Interesse entgegenbringe. Ein solcher Einwand würde jedoch verkennen, daß die Not des deutschen Volkes mit auf den Mängeln der Reichsverfassung beruht, die einen Zusammenhalt des deutschen Volkes, so wie ihn die gegenwärtige Not erfordert, verhindert, und daß daher gerade im Interesse der gegenwärtigen Not des deutschen Volkes es unerlässlich ist, dieses Hindernis der nationalen Geschlossenheit so rasch als möglich zu beseitigen. Es liegt dies so sehr im eigenen Interesse des Reiches, daß es wohl gerechtfertigt wäre, wenn die Reichsregierung von sich aus eine entschlossene Initiative entwickeln würde, um diesen Stein des Anstoßes so rasch als möglich aus dem Wege zu räumen.

B. Die notwendigen Änderungen der Reichsverfassung

Die Änderungen, die an der Weimarer Verfassung notwendig sind, haben sich in doppelter Richtung zu bewegen:

1. Die Zuständigkeiten zwischen Reich und Einzelstaaten müssen neu abgegrenzt werden. Alles, was nicht unbedingt gemeinsame Angelegenheit sein muß, ist den Einzelstaaten zurückzugeben. Ihre staatliche Selbständigkeit ist in vollem Umfange wieder herzustellen, soweit sie darauf Gewicht legen.
2. Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Führung der gemeinsamen Angelegenheiten muß verstärkt werden. Es muß ihnen das Recht verstärkter Anteilnahme an der Willensbildung des Reiches eingeräumt werden.

Für die hiernach notwendigen Änderungen sollen hier noch nicht letzte Formulierungen vorgeschlagen werden, diese müssen den gegenseitigen Vereinbarungen vorbehalten bleiben. Im folgenden sollen nur die wichtigsten Punkte bezeichnet werden, die als abänderungsbedürftig erscheinen.

I. Die Erweiterung der Selbständigkeit der Einzelstaaten

1. Gesetzgebung

Für die Ausscheidung der Staatsaufgaben zwischen dem Reiche und den Ländern wird in Übereinstimmung mit der geschichtlichen Entwicklung wieder das Grundgesetz zur Geltung zu bringen sein, daß die Einrichtungen und Hilfsmittel, die das Reich für sein Bestehen nach außen und für seine Wirksamkeit nach innen bedarf, dem Reiche verbleiben müssen, daß auch alle Aufgabenbereiche, bei denen einheitliche Regelung eine Verbesserung und Stärkung der Lage der Staatsbewohner bedeutet, einheitlich dem Reiche vorbehalten bleiben sollen. Was dagegen einer einheitlichen Regelung nicht bedarf, und wo einzelstaatliche Regelung der Zentralisation und Vereinheitlichung überlegen ist, das muß den Einzelstaaten überlassen werden.

Nach diesen Grundsätzen muß insbesondere der Katalog der gesetzgeberischen Zuständigkeiten des Reiches in Art. 6 bis 12 der Reichsverfassung einer Revision unterzogen werden und zwar in Anlehnung an den Art. 4 der Reichsverfassung von 1871. Während Art. 4 der alten Reichsverfassung schlechthin die Gegenstände aufzählte, in denen dem Reiche das Recht der Beaufsichtigung und Gesetzgebung zustand, weil sie anerkanntermaßen nach Vereinheitlichung drängten, unterscheidet die Weimarer Verfassung Gegenstände, über die dem Reiche

- a) die ausschließliche Gesetzgebung (Art. 6),
- b) die konkurrierende, der Ländergesetzgebung aber vorgehende Gesetzgebung (Art. 7 u. 12),
- c) die Bedarfsgesetzgebung (Art. 9),
- d) die Grundsatz-Gesetzgebung (Art. 10 u. 11) zukommt.

Logisch klar und praktisch durchführbar ist nur eine Unterscheidung nach den unter a und b angegebenen Gesichtspunkten. Die Grundsatz- und Bedarfsgesetzgebung ist im Grunde nichts anderes als konkurrierende Gesetzgebung. Die Voraussetzung des Bedürfnisses und die Festlegung von Grundsätzen ist außerdem ein so unsicherer und umstrittener Rechtsboden, daß diese beiden Arten von Reichszuständigkeiten bei der expansiven Tendenz der Reichsgesetzgebung, die immer bestehen bleiben wird, immer wieder zu Konflikten und zu Rechtsunsicherheit führen müssen.

Das Minus der sogenannten Grundsatzgesetzgebung gegenüber der Vollgesetzgebung ist nichts, was zugunsten der Länder ernstlich ins Gewicht fallen könnte. Denn gerade das Grundsätzliche ist das Wesentliche und Wichtige. Und wenn es den Ländern nicht mehr möglich ist, auf wichtigen Gebieten dieses Wesentliche selbst zu bestimmen, so kann eben von einer Selbständigkeit keine Rede mehr sein.

Dem Reiche muß das ausschließliche Gesetzgebungsrecht zustehen auf denjenigen Gebieten, die für das Reich lebenswichtig sind oder die eine einheitliche Regelung für das ganze Reichsgebiet erfordern. Darüber hinaus aber muß das Gesetzgebungsrecht den Ländern verbleiben. Diesem Gesichtspunkt ist in dem Kataloge der Reichszuständigkeiten in Art. 6 ff. nicht genügend Rechnung getragen.

Es handelt sich bei den dort aufgeführten Gegenständen vielfach um Aufgabenbereiche, die ihrer Natur nach viel zweckmäßiger der einzelstaatlichen Zuständigkeit vorbehalten bleiben und eine Förderung durch die Gesetzgebung des Reiches in den allermeisten Fällen nicht erfahren können, weil ihre Bedingtheit durch die besonderen Verhältnisse der Einzelstaaten dies ausschließt, oder weil die kleineren Verhältnisse im Einzelstaat eine viel zweckmäßigere und liebevollere Behandlung garantieren, als die nivellierende Allgemeinheit des Reiches. Dies gilt insbesondere

von den Gebieten der Kulturpflege im engeren Sinne, dem Schulwesen, der Wohlfahrtspflege, der Jugendfürsorge u. a.

Um nur eines herauszugreifen, soll auf das *Bodenrecht* und die *Bodenverteilung* hingewiesen werden. Vom Standpunkte des Unitarismus aus ist es durchaus konsequent, die Bodengesetzgebung mit ihrer großen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedeutung für das Reich in Anspruch zu nehmen. Der gesamte Boden in Stadt und Land, das wichtigste Produktionselement der Landwirtschaft, der Standort für die industrielle Produktion, der Träger der menschlichen Behausungen wird damit in die Hand des Reichsgesetzgebers und der dort wirksamen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kräfte gelegt. Die gesamte Landwirtschaft und das gesamte ländliche und städtische Siedelungswesen gelangen damit in Abhängigkeit von diesen Kräften. Die Einzelstaaten verlieren damit ein Hauptgebiet wirtschaftlichen und kulturellen Eigenlebens, ohne daß Wirtschaft und Kultur damit gewinnen könnten. Denn die Reichsgesetzgebung schließt die Gefahr in sich, daß die mannigfachen natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verschiedenheiten des Bodens und seiner bisherigen Rechts- und Besitzverhältnisse und die mannigfachen kulturellen Eigenheiten, die sich aus diesen Verschiedenheiten ergeben, zugunsten eines öden Einerlei verschwinden. Man denke nur an die starke Abhängigkeit namentlich der ländlichen Besitzverteilung von dem verschiedenartigen Verlaufe der sogenannten Bauernbefreiung und von dem jeweiligen Stande der industriellen Entwicklung. Schon allein diese Bedingtheit beweist, daß der Boden sich nicht als Gesetzgebungsobjekt des Reiches eignet. Die bundesstaatliche Dezentralisation der Bodengesetzgebung ist der Reichsgesetzgebung überlegen. Solange Bundesstaaten überhaupt bestehen, entspricht es der Natur der Dinge, daß ihnen die Bodengesetzgebung vorbehalten bleibt. Vom Standpunkte des unitaristischen Prinzips führt kein folgerichtiger Weg zum bundesstaatlichen Bodenrecht; konsequent ergibt sich die Forderung einer bundesstaatlichen Bodengesetzgebung nur vom Standpunkte des föderalistischen Prinzips. Für dieses aber ist die Forderung so wesentlich, daß auf sie nicht verzichtet werden kann, wenn das föderalistische Prinzip die Reichsverfassung beherrschen soll.

Ähnliche Erwägungen treffen für eine Reihe weiterer in den Art. 6 ff. aufgezählten Gesetzgebungsgebiete zu.

Auf manchen Gebieten hat sich die Sachlage so verändert, daß, was früher noch für eine einheitliche Regelung sich eignete, heute dafür nicht mehr geeignet ist. Das gilt beispielsweise von der *Fremdenpolizei*. Sie war in Art. 4 Ziff. 1 der alten Reichsverfassung dem Gesetzgebungsrecht des Reiches vorbehalten. Das Reich hat aber von dieser Gesetzgebungsermächtigung keinen Gebrauch gemacht.

Heute ist eine einheitliche gesetzliche Behandlung nicht mehr möglich. Das Bedürfnis nach einer Kontrolle der einreisenden und der im Lande sich aufhaltenden Ausländer macht sich für die einzelnen Länder, ja innerhalb mancher Länder selbst für einzelne Landesteile und Zeitabschnitte, in verschieden starkem Maße geltend. Von Bedeutung sind hier:

1. die geographische Lage des Landes und seiner Teile, sein wirtschaftlicher Aufbau und seine jeweiligen besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse (Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Lebensmittelmarkt);
2. der Stand der Währung der angrenzenden Auslandsstaaten gegenüber der deutschen Währung;
3. die augenblickliche wirtschaftliche Lage in den benachbarten fremden Staaten;
4. die Einstellung des Auslandes auf den Besuch bestimmter Gebiete oder Plätze;
5. das Maß, in dem die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit gewährleistet wird.

Demgemäß haben die einzelnen Länder fremdenpolizeiliche Vorschriften zu verschiedenen Zeitpunkten und mit verschieden weitreichenden Beschränkungen der Ausländerbewegung erlassen. Bayern hat sich mit seiner Verordnung über Zuzug und Aufenthalt, jetzt in der Fassung vom 27. Juli 1921, ein Mittel geschaffen, Einreise und Aufenthalt von Ausländern den jeweiligen polizeilichen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten des Landes entsprechend zu regeln. Diese Vorschriften sind eine aus den Erfahrungen der Rätezeit erwachsene, durch mehrjährige Anwendung erprobte und den Behörden und der Öffentlichkeit vertraut gewordene Ergänzung zu den Vorschriften des bayerischen Aufenthaltsgesetzes. Sie können durch eine Regelung, die für das ganze Reichsgebiet gleichmäßig anwendbar sein soll, ohne empfindliche Schädigung besonderer bayerischer Interessen nicht ersetzt werden. Bayern muß sich daher grundsätzlich und aus praktischen Erwägungen gegen jede reichsgesetzliche Regelung der Fremdenpolizei aussprechen.

Auch auf dem Gebiete des *Beamtenrechts* hat sich die reichsgesetzliche Regelung als unzweckmäßig erwiesen. Eine den besonderen Verhältnissen der Länder entsprechende Organisation und Gliederung des Beamtentums ist nur möglich, wenn den Ländern wieder freie Hand gelassen wird; jede schablonenhafte Ausgestaltung der Grundsätze für die Beamten — und gleiches gilt für die Angestellten der Länder — führt zu unzweckmäßigen Lösungen, die im Enderfolg eine Vertecuerung und Lähmung der Staatsverwaltung bewirken.

Soweit auf einzelnen Gebieten gleichmäßige Grundsätze angezeigt sein sollten, sind solche unter den Einzelstaaten zu vereinbaren, wie dies früher schon, z. B. für den Strafvollzug, geschehen ist. Auf diesem Wege kann den Bedürfnissen Rechnung getragen werden, ohne daß die Einzelstaaten vergewaltigt zu werden brauchen.

Im übrigen möchte jedoch hier zu der Frage, welche Gegenstände dem Reiche, welche den Einzelstaaten zugewiesen werden sollen, nicht im einzelnen Stellung genommen werden. Die Beantwortung dieser Frage dürfte dem gegenseitigen Benehmen der zuständigen Fachressorts untereinander vorzubehalten sein.

Dagegen muß schon hier darauf hingewiesen werden, daß die gegenwärtigen Bestimmungen über *Verfassungsänderungen* nicht genügen, um das Verhältnis zwischen Reich und Einzelstaaten davor zu schützen, daß es einseitig zugunsten des Reiches verschoben wird. Gegen einen noch näher zu umschreibenden Widerspruch im Reichsrate sollte eine Verfassungsänderung nicht mehr möglich sein.

Besonderes Gewicht wäre darauf zu legen, daß in die Verfassung der Grundsatz aufgenommen wird, daß Verfassungsänderungen nur im Wege der Abänderung der Verfassung selbst und nicht in irgendeinem gerade zur Beratung stehenden Gesetz vorgenommen werden dürfen. So ist zum Beispiel der Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik ohne Zweifel ein Ausnahmegericht und demgemäß durch Art. 105 Satz 1 RV. verboten. Gleichwohl wurde er ohne vorgängige Änderung der Reichsverfassung durch ein einem besonderen Zwecke dienendes Gesetz, allerdings in der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Form, bestellt. Würde das Erfordernis aufgestellt, daß jede Abweichung von der Verfassung eine vorgängige Änderung der Verfassung selbst erheischt, so würde dadurch der Verfassung mehr Achtung verschafft und verhindert werden, daß die Reichsgesetzgebung sich bei allen möglichen Gelegenheiten leichthin über Verfassungsbestimmungen hinwegsetzt.

2. Innere Verwaltung und Verfassungswesen

In den Angelegenheiten, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht, übt es nach Art. 15 Abs. I der Reichsverfassung auch die *Aufsicht* aus. So-

weit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht noch keinen Gebrauch gemacht hat, besteht kein Anlaß zu einem solchen Aufsichtsrecht. Ein sogen. selbständiges Aufsichtsrecht des Reiches kann nicht anerkannt werden; es ist mit der Selbständigkeit der Einzelstaaten nicht zu vereinbaren. Der berechtigte Zweck eines solchen Rechtes läßt sich auch auf anderem Wege erreichen.

Die *Ausführung der Reichsgesetze* muß grundsätzlich den Landesbehörden überlassen bleiben. Die Reichsaufsicht muß sich darauf beschränken, Ausführungsanweisungen zu erlassen. Die Bestimmung in Art. 15 Abs. II Satz 2, die dem Reiche das Recht gibt, zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung zu den Unterbehörden Beauftragte zu entsenden, ist mit der Souveränität der Bundesstaaten nicht zu vereinbaren. Sie ist daher zu beseitigen.

Unmöglich ist vom Standpunkte der Eigenstaatlichkeit der Länder aus auch Art. 17 der Reichsverfassung, der den Ländern ihr Verfassungsleben grundlegend zu normieren sucht. Die *Verfassungsautonomie der Bundesstaaten* ist notwendiger Bestandteil ihrer Eigenstaatlichkeit und daher wieder herzustellen. Es muß den Gliedstaaten des Reiches überlassen bleiben, wie sie ihr staatliches Leben einrichten wollen. Von diesem Standpunkt aus sind auch die Bestimmungen der Reichsverfassung in Art. 36 ff. zu beseitigen, soweit sie sich auf die Mitglieder der einzelstaatlichen Landtage beziehen, ebenso Art. 127 der Reichsverfassung, der das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze in der Reichsverfassung zu verankern sucht.

Ähnlich verhält es sich mit der *Gebietshoheit* der Einzelstaaten, der die Bestimmungen des Art. 18 nicht gerecht werden.

In Art. 110 ist die selbständige *Staatsangehörigkeit* beseitigt. Nach Abs. II dieser Verfassungsbestimmung hat jeder Deutsche in jedem Land des Reiches die gleichen Rechte und Pflichten, wie die Angehörigen des Landes selbst. Dadurch ist der Inhalt des Staatsangehörigkeitsbegriffes verwischt. In ihren praktischen Auswirkungen führt diese Regelung zu unerträglichen Zuständen. Sie ist auch unzweckmäßig wegen der Folgerungen, die sich auf Grund des Versailler Friedensvertrages für die Ausländer daraus ergeben.

Nach Art. 34 der Reichsverfassung hat der Reichstag das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, *Untersuchungsausschüsse* einzusetzen. Die Befugnisse dieser Untersuchungsausschüsse sind nach keiner Richtung ungrenzt. Dies ist an sich schon ein unhaltbarer Zustand, weil damit der Schikane einer kleinen Minderheit Tür und Tor geöffnet ist. Dieser Mangel der Begrenzung der Zwecke bringt aber auch die besondere Gefahr der Einnischung des Reichstags in die Angelegenheiten der Länder mit sich. Wie hinsichtlich des Aufsichtsrechts des Reiches kann hier die Beseitigung von Konfliktstoff im Verhältnis zwischen Reich und Ländern nur durch eine scharfe Abgrenzung erreicht werden. Es muß deshalb darauf gedrungen werden, daß das Enqueterrecht des Reichstags in Ansehung von Regierungs- und Verwaltungsmaßnahmen der Länder in der Verfassung ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Zu den meisten Konflikten hat bisher die Anwendung des *Art. 48 der Reichsverfassung* Anlaß gegeben. Die Regelung des Ausnahmerechtes muß daher grundsätzlich auf eine andere Grundlage gestellt werden.

Die bayerische Staatsregierung schlägt zu diesem Zweck vor, daß der Rechtszustand wieder hergestellt werde, wie er unter Art. 68 der alten Reichsverfassung bestanden hat. Dieser Artikel galt für Bayern nicht. Statt dessen bestimmte der bayerische Bündnisvertrag unter III § 5 Ziffer VI: „Die Voraussetzungen, unter welchen wegen Bedrohung der öffentlichen Sicherheit das Bundesgebiet oder ein

Teil desselben durch den Bundesfeldherrn in Kriegszustand erklärt werden kann, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung werden durch ein Bundesgesetz geregelt.“

Danach erstreckte sich das Recht, das auf Grund des Art. 68 der Reichsverfassung dem Kaiser zustand, auf Bayern nicht; eine Verhängung des Kriegszustandes von Reichs wegen war für Bayern in Friedenszeiten ausgeschlossen; für den Kriegsfall konnte dem Kaiser dieses Recht innerhalb des Bereiches seiner Befehlsgewalt auch Bayern gegenüber beigelegt werden. Das bayerische Sonderrecht ist im Reichsgesetze vom 22. April 1871 § 7 Abs. II und im Reichsgerichtsverfassungsgesetz § 16 gewahrt geblieben.

Dieser früheren Ordnung der Dinge, die zu irgend welchen Unzuträglichkeiten niemals Anlaß gegeben hat, würde es entsprechen, dem Art. 48 der Reichsverfassung einen Zusatz beizufügen, wonach dieser Artikel für Bayern nicht gilt.

Sollte dieser Weg nicht als möglich erscheinen, so muß die Regelung des Ausnahmerechts in einer Weise erfolgen, daß die Polizeihöhe der Einzelstaaten und ihr staatliches Notstandsrecht gewahrt bleiben. Das Staatsministerium des Innern schlägt für diesen Fall vor, den Art. 48 durch folgende Bestimmungen zu ersetzen:

„Art. 48.

I. Wird in einem Lande die öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder gestört, so hat die Landesregierung nach Maßgabe der Landesgesetze die zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen und erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten. Sie ist befugt, zu diesem Zwecke vorübergehend die verfassungsmäßigen Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen.

II. Kommt eine Landesregierung dieser Pflicht nicht nach, so kann der Reichspräsident die Maßnahmen im Sinne des Abs. I treffen. Wenn nicht Gefahr im Verzuge besteht, ist vorher der Reichsrat zu hören. Der Vollzug der vom Reichspräsidenten angeordneten Maßnahmen obliegt der Landesregierung. Kommt diese ihrer Pflicht nicht nach, so kann der Reichspräsident den Vollzug unmittelbar übernehmen.

III. Die Landesregierung hat auf Verlangen ihrer Volksvertretung ihre Maßnahmen außer Kraft zu setzen. Das gleiche gilt für den Reichspräsidenten, wenn der Reichstag oder der Reichsrat die Aufhebung seiner Maßnahmen verlangt.

Art. 48 a.

Wenn ein Land, abgesehen von den Fällen des Art. 48, die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.“

Mit den im Vorausgegangenen angedeuteten Grundsätzen ist endlich auch das *Reichskriminalpolizeigesetz* vom 21. VII. 22 unvereinbar. Nach § 12 dieses Gesetzes bestimmt die Reichsregierung den Zeitpunkt, zu dem das Gesetz oder einzelne seiner Vorschriften in Kraft treten. Die Reichsregierung hat daher die Möglichkeit, dieses Gesetz nicht in Kraft treten zu lassen. Falls sie glaubt, von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen zu können, muß die Aufhebung dieses Gesetzes gefordert werden. Soweit gewisse gemeinschaftliche polizeitechnische Einrichtungen im Reiche notwendig erscheinen, sind diese im Wege gegenseitiger Vereinbarung der Einzelstaaten herzustellen. Der Vollzug des Reichskriminalpolizeigesetzes würde in Bayern auf den allerheftigsten Widerstand stoßen und wäre hier nicht möglich.

3. Justiz

Auf dem Gebiete der Justiz hat die Weimarer Verfassung im allgemeinen den Rechtszustand übernommen, wie er nach der Reichsverfassung von 1871 gegeben war. Hier kommt es daher hauptsächlich darauf an, daß im Vollzuge der Verfassung die Zuständigkeitsgrenzen zwischen Reich und Staat streng geachtet werden. Nur zwei Bestimmungen der neuen Reichsverfassung bedürfen einer Änderung:

1. Nach Art. 49 Abs. I übt der Reichspräsident für das Reich das *Begnadigungsrecht* aus; nach Absatz II des Art. 49 bedürfen Reichsamnestien eines Reichsgesetzes. Es muß außer Zweifel gestellt werden, daß Reichsamnestien sich nur soweit erstrecken können, als das Begnadigungsrecht dem Reiche zusteht, also nur auf die durch Gerichte des Reiches erfolgten Verurteilungen. Es wäre mit der Justizhoheit der Einzelstaaten nicht vereinbar, wenn in ihr Begnadigungsrecht jederzeit im Wege einer Reichsamnestie willkürlich eingegriffen werden könnte. Ein solcher Eingriff liegt aber auch dann vor, wenn im Gesetzeswege durch Erklärung von Straffreiheit der materielle Strafanspruch des Staates beseitigt und als Folge dieser Straffreiheit die Nichtvollstreckung verhängter Strafen angeordnet wird (s. Reichsgesetz vom 4. August 1920 – RGBl. S. 1487).

Es bedarf daher eines ausdrücklichen Verbotes an die Reichsgesetzgebung, daß im Gesetzgebungswege, gleichviel ob es sich um eine Amnestie im engeren Sinne oder um die Gewährung von Straffreiheit handelt, in das Begnadigungsrecht der Einzelstaaten nicht eingegriffen werde.

2. Es widerspricht dem Grundsätze des Art. 103, der – abgesehen vom Reichsgericht – die Justizhoheit ungeschmälert den Einzelstaaten überließ, wenn außer dem Reichsgericht andere Gerichte des Reiches, insbesondere auf dem Gebiete des Strafrechts, eingerichtet werden. Auch durch solche *Sondergerichte* des Reiches wird das Begnadigungsrecht der Einzelstaaten ausgeschaltet. Außerdem ist ein solcher Eingriff in die Justizhoheit der Länder, wie er in der Errichtung solcher Reichs-sondergerichte liegt, um so weniger erträglich, als naturgemäß die Länder den Personal- und Sachbedarf für solche Gerichte zur Verfügung zu stellen haben. Daher muß gefordert werden, daß solche Sondergerichte als Gerichte nicht des Reiches, sondern der Länder eingerichtet werden. Dies sollte durch einen entsprechenden Zusatz zu Art. 103 der Reichsverfassung sichergestellt werden.

Dringend notwendig ist endlich, daß möglichst bald an die Aufhebung des *Gesetzes zum Schutze der Republik* vom 21. Juli 1922 herangegangen wird, wenigstens soweit der Staatsgerichtshof in Betracht kommt. Dieses Sondergericht ist ein politisches Gericht und bedeutet einen verhängnisvollen Schritt zur Politisierung der Rechtsprechung und der Rechtspflege.

4. Finanzwesen

Ohne ein geordnetes übersichtliches Finanzwesen kann kein Staat bestehen. Es ist aber eine unbestreitbare Tatsache, daß es gegenwärtig im Reiche und in den Einzelstaaten an nichts so sehr gebricht, wie an dieser Lebensnotwendigkeit des Reiches und der Länder. Nichts ist daher vordringlicher, als hier Ordnung zu schaffen. Dieses ist nicht möglich ohne eine Änderung des Finanzwesens von Grund aus.

Im alten Bismarckschen Reich galt der Grundsatz, daß die indirekten Steuern dem Reiche, die direkten den Bundesstaaten zustanden. Die Verwaltung beider Arten oblag den Bundesstaaten.

Der vermehrte Finanzbedarf des Reiches führte schon vor dem Kriege dazu, daß das Reich auch auf das Gebiet der direkten Steuern übergriff; so durch das Erb-

schaftssteuergesetz, das Wehrbeitrags- und das Besitzsteuergesetz und während des Krieges durch die Kriegssteuergesetzgebung. Außerhalb dieser Steuergebiete blieb die Steuerhoheit der Bundesstaaten unangetastet; in die Steuerverwaltung griff das alte Reich nicht ein.

Das änderte sich grundstürzend unter der Weimarer Verfassung. Schon der Regierungsentwurf schaffte das System der Matrikularbeiträge ab, suchte die Einheitlichkeit in der Steuergesetzgebung durch Abschaffung der bis dahin bestandenen Reservatrechte herzustellen, nahm aber die Verwaltung für das Reich nur bei den Zöllen und den Verbrauchssteuern in Anspruch. Erst die ungeheure Last, die der Friedensvertrag dem Reiche aufbürdete, führte dazu, daß das ganze Finanzwesen auf eine völlig veränderte Grundlage gestellt wurde. Dies war hauptsächlich das Werk des damaligen Reichsfinanzministers Erzberger. „Durch den Friedensvertrag sind die finanziellen Verpflichtungen des Reiches in einem Maße und in einer Weise gewachsen, daß ihre Erfüllung mit Aussicht auf Erfolg nur dann versucht, und die schwere Verantwortung für die Leitung der Reichsfinanzen nur dann übernommen werden kann, wenn neben der Neuordnung der materiellen Finanzgesetzgebung auch die Verwaltung der Reichs-, der Länder- und Gemeindeabgaben von Grund aus geändert und einheitlich zusammengefaßt wird.“ So hieß es in dem Einladungsschreiben, mit dem er die Länderregierungen zu einer Besprechung für den 13. Juli 1919 nach Weimar einlud. In der beigegebenen Denkschrift über die Verwaltung der Zölle und der Steuern durch das Reich war ausgeführt, die endgültig festgesetzten Friedensbedingungen machten eine radikale Änderung des Finanzwesens zu einer absoluten Notwendigkeit. Einmal müsse die Gesetzgebung über sämtliche Steuerquellen, soweit sie nicht rein örtlicher Natur seien, für das ganze Reich in die Hände des Reiches gelegt werden; sodann aber müsse auch die Verwaltung der Abgaben von einer zentralen Stelle aus einheitlich geleitet werden, das Reich müsse die gesamte Finanzverwaltung in die eigene Hand nehmen. Nur eine starke Zentralgewalt könne die restlose Sicherheit dafür schaffen, daß die Steuergesetze lückenlos und unter Ersparung aller überflüssigen Kosten durchgeführt würden. Für die gesetzgeberische Arbeit des Reiches sei eine Trennung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung schädlich. Gesetzgebung und Verwaltung müßten in einem untrennbaren Zusammenhange stehen. Auch dränge die Schwierigkeit und der Umfang der Aufgaben auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung und der Finanzverwaltung dazu, auf die Schaffung eines einheitlichen, nach jeder Richtung hin ausgebildeten und leistungsfähigen Beamtenstandes Sorge zu tragen. Nur die Reichsverwaltung werde dem einzelnen Steuerzahler das Gefühl der Sicherheit vor Benachteiligung und unterschiedlicher Behandlung verschaffen können. Eine so phantastische Steuerbelastung, wie sie notwendig sein werde, werde nur ertragen werden, wenn völlige Gleichmäßigkeit und absolute Einheitlichkeit unbedingt gewährleistet würden. Das Reich als solches, nicht aber die Gesamtheit der Einzelstaaten, sei zur Ausführung des Friedensvertrages verpflichtet; es allein trage die volle Verantwortung gegenüber den Vertragsgegnern. Es sei daher eine zwingende Notwendigkeit, daß das Reich mit allen erdenklichen Machtbefugnissen ausgestattet werde.

Diese Tendenz führte zunächst zu der Vorschrift in Art. 8 der Reichsverfassung, der bestimmt: „Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen.“

Das bedeutet die alleinige Steuersouveränität des Reiches; denn die beigelegte

Schutzvorschrift zugunsten der Länder hat sich als unwirksam erwiesen. Schon die Ausführung, die diese Verfassungsbestimmung im Landessteuergesetz vom 30. 3. 20 erfahren hat, führte zur völligen Aufhebung der bisherigen Steuerhoheit der Länder. Sie durften Steuern nach Landesrecht nur insoweit erheben, als nicht die Reichsverfassung und die gemäß der Reichsverfassung erlassenen Vorschriften entgegenstanden. Nach § 2 des Landessteuergesetzes schloß die Inanspruchnahme von Steuern für das Reich die Erhebung gleichartiger Steuern durch die Länder und Gemeinden aus. Die Erhebung von Zuschlägen zu Reichsteuern war nur noch auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung gestattet. Landes- und Gemeindesteuern, die die Steuereinnahme des Reiches zu schädigen geeignet sind, durften nach § 3 des Gesetzes nicht erhoben werden, wenn überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen. Die Länder wurden auf die alten Ertragssteuern beschränkt, von denen aber die Kapitalertragssteuer für das Reich beansprucht wurde. Im übrigen wurden die Länder und Gemeinden auf Anteile an gewissen Reichsteuern angewiesen nach näherer Maßgabe des Landessteuergesetzes. Sie wurden dadurch zu reinen Kostgängern des Reiches herabgedrückt.

Das Reich vermochte aber seinen Verpflichtungen gegenüber den Ländern und den Gemeinden nicht immer nachzukommen. Viele Gemeinden waren daher auf Selbsthilfe gegenüber dem Reiche angewiesen. Der Zustand wurde im Gefolge des Währungsverfalles bald so unhaltbar, daß eine Änderung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern immer dringlicher wurde. Diese sollte durch das Finanzausgleichsgesetz vom 23. 6. 23 erfolgen. Eine grundsätzliche Änderung brachte indessen dieses Gesetz nicht; die Länder und Gemeinden blieben Kostgänger des Reiches; lediglich ihr Anteil an den Reichsteuern wurde erhöht; die Zuschüsse wurden besser gewährleistet und einige Steuerquellen den Ländern erschlossen. Die einengenden Bestimmungen des Landessteuergesetzes über die Inanspruchnahme eigener Steuern durch die Länder blieben bestehen. Nach wie vor blieben den Ländern im wesentlichen nur die Steuern vom Grundvermögen und vom Gewerbebetrieb, die aber nicht wie eine Einkommensteuer ausgestaltet werden durften. Bei Zuweisung neuer Aufgaben durch das Reich sollte dieses den Ländern auch die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen. Die seit 1. 1. 21 erwachsenen Mehraufwendungen für Erhöhungen von Beamtengehältern, Versorgungsbezügen der Ruhehaltsempfänger, der Wartgeldempfänger und der Hinterbliebenen von Beamten wurden in der Höhe von 75 Prozent auf das Reich übernommen.

Zurzeit sind die Länder und Gemeinden an den nachbezeichneten Reichsteuern mit den angegebenen Anteilen beteiligt:

1. *Einkommensteuer und Körperschaftsteuer:* Anteil der Länder und Gemeinden zusammen $\frac{3}{4}$ des örtlichen Aufkommens;
2. *Erbschaftsteuer:* Anteil des Landes $\frac{1}{5}$ des Aufkommens;
3. *Grundsteuer:* Die Länder erhalten das Aufkommen in voller Höhe, abzüglich 4 Prozent für die Verwaltung der Steuer durch das Reich. Sie sind aber verpflichtet, von ihrem Anteil an die Gemeinden mindestens $\frac{1}{2}$ zu überweisen. Dies ist in Bayern geschehen. Außerdem haben die Gemeinden das Recht, Zuschläge bis zu 2 v. H., und wenn eine Wertzuwachssteuer nicht erhoben wird, bis zu 4 v. H. des steuerpflichtigen Wertes zu erheben;
4. *Umsatzsteuer:* Die Länder erhalten 10 Prozent des Gesamtaufkommens, die nach dem Verhältnisse der Bevölkerungszahl verteilt werden. Die Gemeinden erhalten 15 Prozent des örtlichen Aufkommens.
5. *Kraftfahrzeugsteuer:* Die Länder erhalten grundsätzlich 50 v. H. des Aufkommens, die zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl, zur anderen Hälfte nach

dem Gebietsumfang auf die einzelnen Länder verteilt werden. Der Anteil erhöht sich, wenn das Land eine eigene Fahrzeugsteuer einführt;

6. *Rennwettsteuer*: Die Länder erhalten das Aufkommen in voller Höhe abzüglich 4 v. H. für die Verwaltung der Steuer durch das Reich. Der Gesamtertrag wird teils nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl, teils nach dem Aufkommen der Totalisatorsteuer verteilt; die Länder müssen aber die auf sie entfallende Steuer zu einem Drittel zum Zwecke der Pferdezucht verwenden.

7. *Biersteuer*: Die Länder erhalten zunächst 13,55 v. H. des gesamten Aufkommens im Reich vorbehaltlich der Begrenzung durch eine Höchstsumme, die erst festzustellen ist.

Der Ausbau der den Ländern verbliebenen Grund- und Haussteuer und der Gewerbesteuer wurde durch die reichsseitige Erhebung der Landabgabe, der Arbeitgeberabgabe und der Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues so gut wie unmöglich gemacht.

Das Kostgängerwesen der Länder und der Gemeinden war von den verderblichsten Folgen nicht nur für diese, sondern auch für das Reich. Die Selbstverantwortlichkeit und der sparsame Geist ist aus der Finanzgebarung in bedauerlichem Maße verschwunden. Man bewilligte vielfach Ausgaben, die niemals bewilligt worden wären, wenn diejenigen, die sie bewilligten, auch für Deckung zu sorgen gehabt hätten. Reichten die Steuerüberweisungen des Reiches nicht aus, so wurden, um die Liquidität der öffentlichen Haushalte aufrechtzuerhalten, beim Reiche Darlehen und Vorschüsse in Anspruch genommen, die einen immer größeren Umfang annahmen. Schließlich wurden in den Ländern und Gemeinden nicht mehr, wie üblich, die Ausgaben durch ordentliche Einnahmen gedeckt.

Mit der Stilllegung der Notenpresse hat diese Darlehens- und Vorschußwirtschaft ihr Ende erreicht, und nun zeigt sich die glatte Unmöglichkeit, die bisherige Regelung der Finanzwirtschaft im Reiche und in den Ländern noch länger beizubehalten. Eine durchgreifende Änderung des ganzen Systems ist unaufschiebbar. Hierüber besteht kaum noch eine Meinungsverschiedenheit. Die Reform kann nur in einer Abkehr von der Erzbergerschen Zentralisation bestehen, die völlig Schiffbruch gelitten hat. Es hat sich als unmöglich erwiesen, Reich, Staat und Gemeinden von einer Zentrale aus und aus dem gleichen Steuertopfe zu alimentieren. Die Vorteile, die Erzberger sich von dieser Regelung versprach, sind nicht eingetreten, weder nach der formalen noch nach der materiellen Seite hin. Die Erfahrungen, die damit gemacht wurden, beweisen, daß die Neuordnung nur in der Wiederherstellung der eigenen Finanzhoheit der Bundesstaaten bestehen kann. Die Reichsregierung hat dies bereits anerkannt durch die programmatische Erklärung, die Reichskanzler Dr. Stresemann in der Reichstagssitzung vom 6. Oktober 1923 abgegeben hat. Er erklärte:

„Die Reichsregierung billigt den Vorschlag des früheren Reichsfinanzministers, wonach die einzelnen Länder finanziell wieder selbständiger gestellt werden sollen. Jetzt hat das Reich nicht nur für seine eigenen Ausgaben aufzukommen, sondern auch für einen großen Teil der Ausgaben der Länder und Kommunen, ohne daß es wirksame Kontrollmaßnahmen hat darüber, wie eigentlich diese Mittel verwendet werden. Nach Auffassung des Kabinetts kann wirkliche Abhilfe nur geschaffen werden durch eine grundlegende Änderung des Verhältnisses zwischen Reich, Ländern und Kommunen. Das setzt voraus, daß die Länder wieder die volle Verantwortung für die eigenen Ausgaben allein übernehmen. Dazu bedürfen sie der Verfügung über eigene Einnahmequellen. Den Ländern müssen eigene Steuerquellen erschlossen werden, deren Ausschöpfung sie in den Stand setzen wird, ihre Aufgaben zu erfüllen: das Reich wird sich dann wieder auf die Bear-

beitung seiner eigentlichen Staatsaufgaben beschränken können. Bis zur Durchführung dieser grundlegenden Reform wird eine Lösung in der Richtung gesucht werden müssen, daß sich die Länder ebenso wie das Reich durch Kontingentierung der von ihnen noch zu verwendenden Mittel zur äußersten Sparsamkeit zwingen. Dazu gehört, daß kein Gesetz mehr verabschiedet wird, das neue Belastungen bringt, keine neuen Behörden und Beamten eingesetzt werden und keine neue Verwaltungsarbeit übernommen wird. Dazu gehört ein Abbau der alten Gesetze, dazu gehört ein Abbau der jetzigen Verwaltung und Beseitigung überflüssig gewordener Behörden. Das ist die einmütige Auffassung des Kabinetts. Es geht nicht an, daß jemand Ausgaben machen kann, ohne daß er selbst kontrolliert, wie weit seine Verantwortlichkeit dieses zuläßt, das muß zur Verschwendung, muß auf der anderen Seite zur Aushöhlung des Reiches führen."

Wie die bayerische Staatsregierung sich die Neuordnung denkt, hat sie durch ihren Antrag zum Ausdruck gebracht, den sie anlässlich der Beratung der letzten Steuernotverordnung im Reichsrate gestellt hat; er lautet:

„Der Reichsrat wolle beschließen, die Reichsregierung zu ersuchen, mit den Ländern alsbald über eine grundlegende Neugestaltung des Finanzausgleichs zu verhandeln. Ziel der Verhandlungen muß eine reinliche Scheidung zwischen der Finanzwirtschaft des Reiches und jener der Länder und Gemeinden bilden. Zu diesem Zwecke müssen die Länder grundsätzlich die direkten Steuern erhalten. Wenigstens für die Übergangszeit ist den Ländern und Gemeinden ein entsprechender Anteil am Ertrage der Umsatzsteuer einzuräumen. Die Verwaltung der Steuern ist den Ländern zurückzugeben. Die Abgrenzung des gemeindlichen Steuerrechts ist Sache der Länder.

Die Besoldungszuschüsse sind abzubauen, jedoch nur schrittweise nach Maßgabe der Stabilisierung der Währung und nach Maßgabe des Fortschreitens der Sparmaßnahmen des Reiches und der Länder.

Der Aufgabenkreis des Reiches ist unter Berücksichtigung der Verarmung des Volkes neu zu regeln und verfassungsmäßig zu begrenzen. Neue Aufgaben kann das Reich nur durch verfassungsänderndes Gesetz zugewiesen erhalten. Soweit soziale Maßnahmen des Reiches (Erwerbslosen-, Kleinrentnerfürsorge usw.) aufrechterhalten werden, trägt das Reich die erwachsenden Kosten.

Ein Abbau des Reichsmietengesetzes darf jedenfalls nur schrittweise erfolgen. Die Besteuerung der hierdurch entstandenen Gewinne der Hauseigentümer bleibt den Ländern überlassen."

Eine Beschlußfassung mußte im Reichsrate mit Rücksicht auf die damalige Kabinettskrise ausgesetzt bleiben. Indessen haben die größeren Länder diesem bayerischen Antrage bereits zugestimmt.

Zurzeit bestehen im Reiche über 40 verschiedene Steuerarten, von denen eine große Anzahl die Erhebungskosten nicht mehr decken. Erstes Erfordernis ist daher Vereinfachung des Steuersystems. Innerhalb dieses vereinfachten Steuersystems muß dann eine Scheidung zwischen den dem Reiche zu überlassenden Steuern und jenen vorgenommen werden, die den Bundesstaaten zu überweisen sind. Dabei ist zu beachten, daß es nicht möglich ist, Haupt- und Ergänzungssteuern verschiedenen Steuerberechtigten zuzuweisen, die miteinander nicht in unmittelbarer Fühlung stehen. Hand in Hand damit muß ein gründlicher Abbau der aufgeblähten Verwaltung gehen. Die Bundesstaaten müssen wieder in den Stand gesetzt werden, ihren Finanzbedarf und den ihrer Gemeinden durch eigene Steuerquellen und durch Zuschläge zu den Reichsteuern zu decken. Die Reichsabgabenordnung kann, soweit sie die Verfassung der Steuerbehörden und das Verfahren regelt, auch in Zukunft bestehen bleiben. Es können auch einheitliche Vor-

schriften über den Begriff des steuerpflichtigen Einkommens, des steuerpflichtigen Vermögens, über Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen sowie über die Grenzen der Besteuerung vom Reiche getroffen werden. Die Bestimmungen der Steuersätze muß jedoch für die Landessteuern den Ländern überlassen bleiben.

Die Steuerverwaltung muß den Ländern zurückgegeben werden. Ihre Verwirklichung, die gegen den Widerspruch Bayerns erfolgt ist, hat sich als durchaus un Zweckmäßig und dem Reiche und den Ländern im gleichen Maße abträglich erwiesen. Sie hat zur Unübersichtlichkeit und zur Entfremdung zwischen den Steuerbehörden und der Bevölkerung geführt.

Auf dem Gebiete der Zölle und indirekten Steuern wird die Gesetzgebung — mit der noch zu erörternden Ausnahme — dem Reiche zu verbleiben haben, wie es unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung der Fall war. Dagegen muß die Erhebung und Verwaltung auch der Zölle und der indirekten Steuern nach dem Vorgange des Art. 36 der früheren Verfassung wieder den Ländern eingeräumt werden, wie dies auch in der badischen Denkschrift gefordert wird. Dies ist notwendig wegen des engen Zusammenhangs der Verwaltung der indirekten Steuern einerseits mit jener der direkten Steuern und anderseits mit der allgemeinen Verwaltung, dann aber auch, weil die Tätigkeit fremder Beamter auf dem Territorium eines selbständigen Staates sich mit dessen Souveränität nicht verträgt. Diese Regelung wird eine Vereinfachung und Verbilligung des Beamtenapparates ermöglichen und ein reibungsloseres Funktionieren des Apparates bewirken, da die Landesbehörden mit den wirtschaftlichen, örtlichen und persönlichen Verhältnissen der Bevölkerung besser vertraut sind als die zentralen Reichsbehörden. Sie verhindert nicht, die Verwaltung der in Betracht kommenden Abgaben und die Organisation der Behörden im ganzen Reiche auf gleichen Fuß zu bringen, wie dies auch in Art. 3 § 6 des Zollvereinungsvertrages vom 8. Juli 1867 vorgesehen war.

Die Branntweinsteuer war früher Gegenstand eines Reservatrechtes der süddeutschen Staaten. Darauf soll nicht mehr zurückgekommen werden.

Dagegen muß die Biersteuer wieder als bayerisches Sonderrecht im früheren Umfange wieder in Anspruch genommen werden. In Bayern wird ungefähr ein Drittel der in ganz Deutschland erzeugten Biermenge hergestellt. Diese Steuerquelle bildete früher das Rückgrat der bayerischen Finanzen. Ihr Ausfall ist für den bayerischen Finanzhaushalt so groß, daß er eine Vorausbelastung Bayerns darstellt, wie sie keinem anderen Lande zugemutet wurde.

5. Kulturpolitik und Kulturpflege

Der Kulturzweck gehört zum Wesen des Staates.

Die deutsche Kultur ist auf dem Grunde der deutschen Stämme und ihrer staatlichen Organisationen erwachsen und zur Blüte gelangt. Der nach Stämmen verschiedene Volksgeist und seine staatlichen Lebensformen waren ihr Nährboden. Die Dezentralisation, nicht die Zentralisation hat der deutschen Kultur ihr eigenartiges Gepräge gegeben. Auch nach der Zusammenfassung der deutschen Stämme im bundesstaatlichen Reich ist es bei dieser Dezentralisation geblieben. Die Verwirklichung seines staatlichen Kulturzweckes erlebte das Reich in seinen Einzelstaaten; es selbst beschränkte sich darauf, die einzelstaatliche Kulturpflege zu unterstützen und zu fördern. Träger der Kulturpolitik und der Kulturpflege war der Einzelstaat. Wie die Verwirklichung des Machtzweckes Aufgabe des Reiches war, so war die Verwirklichung des Kulturzweckes Aufgabe seiner Gliedstaaten. Und diese Art von Arbeitsteilung ist der Kultur ebenso wie Reich und Staat

zugute gekommen. Sie entsprach dem Kulturwillen des deutschen Volkes in gleichem Maße wie seiner staatlichen Lebensform.

Eine Verschiebung dieses Verhältnisses von Staat und Reich auf dem Gebiete der Kultur greift ebenso an das Wesen des deutschen Einzelstaates wie an das der deutschen Kultur. Der unitaristische Geist der Weimarer Verfassung ist aber auch davor nicht zurückgeschreckt.

Die Reaktion gegen diese Vergewaltigung seines Wesens und seiner staatlichen Lebensform ist im bayerischen Volke besonders stark. Geht es doch dabei nicht um äußere Dinge, nicht um bloße Zweckmäßigkeitsfragen, sondern vielfach um die Seele des Volkes selbst, um die Lebensäußerungen des Volksgeistes, um die Einstellung zu den letzten und höchsten Dingen, um Weltanschauungsfragen. Die politischen Kräfte tendieren in solchen Fragen im Reiche einerseits und in den Staaten anderseits oft nicht nach der gleichen Richtung.

Den Bereich der Kulturaufgaben von Reich und Staat richtig abzugrenzen, ist gerade in Zeiten staatlicher Not, die nach allen Erfahrungen der Geschichte gewöhnlich auch Zeiten sittlicher Not des Volkes sind, ganz besonders wichtig. Denn bei unrichtiger Verteilung der Ansatzpunkte für die geistigen Kräfte des Volkes ist die sittliche Erneuerung und damit auch die Erneuerung des staatlichen Zusammenlebens, das in Deutschland in der Vergangenheit einem übermäßigen Materialismus erliegen ist, erschwert, wenn nicht gar in Frage gestellt.

Das bayerische Volk will Herr seiner eigenen Seele und Herr der Seele seines Staates bleiben. Es ist ein christliches Volk und will vor allem an dem christlichen Staate, den es sich geschaffen hat, festhalten, weil in ihm die Überzeugung lebt, daß ohne die im Christentum ruhenden Kräfte der Wiederaufbau nicht möglich ist, und daß staatliche Autorität nicht festgehalten werden kann, wenn die göttliche Autorität nicht mehr anerkannt wird. Diese Überzeugung sieht es aber nicht gewahrt, wenn es in diesen letzten und entscheidenden Fragen von den politischen Kräften abhängig gemacht werden soll, die im Reiche vielfach ausschlaggebend sind.

Es möchte hingenommen werden, daß das, was in deutschen Landen als allgemein anerkannte Menschenrechte der Individuen sichergestellt und als Grundpflicht der Staatsbewohner festgelegt sein sollte, wie überhaupt, so auch in kulturpolitischen Fragen von Reichs wegen geregelt und in die Verfassung aufgenommen wurde. Dagegen muß darüber hinaus die Regelung der nach den gegebenen Verhältnissen wünschenswerten kulturellen Beziehungen des Staatsbürgers zur Staatsgemeinschaft und Staatsgewalt den Einzelstaaten überlassen bleiben. Denn alle diese Beziehungen sind bedingt durch die Verhältnisse, Sitten und Anschauungen der Heimat und des Stammes und durch die herkömmlichen Staatsauffassungen und Staatseinrichtungen und können demnach sachgemäß nur durch die engere Staatsgemeinschaft und durch die nähere Verwaltungsbehörde geregelt werden. Sie können die Einwirkung einer zu weit gespannten Staatsgewalt, die zu vieles umfassen muß und deshalb der Anpassungsfähigkeit ermangelt, nicht ertragen. Die Kultur Deutschlands erfährt zudem Mehrung und Gewinn aus der Vielgestaltigkeit und dem Wettbewerb mehrerer selbständiger Kulturkreise und Kulturzentren; der Versuch zentralisierter Beeinflussung und Verwaltung führt zur Schematisierung und Verödung und verschlechtert naturnotwendig die Lebensbedingungen der Teile.

Die Bestrebungen zur einheitlichen Regelung und zentralen Verwaltung lassen zu tiefst oft unsachliche Gründe und Nebenzwecke erkennen; so vor allem das Streben von Parteien mit bestimmten kulturpolitischen Zielen, den an der Reichszentrale, nicht aber in den Einzelstaaten eroberten Einfluß auszunützen zur Durchführung der eigenen Bestrebungen auch in solchen Reichsteilen, in denen die Grund-

anschauung der Bevölkerung ihnen entgegensteht. Auch wenn eine solche Ausnützung der politischen Machtstellung nur den Zweck verfolgt, die in gewissen Reichsteilen befürchtete schädliche Betätigung der Landesinstanzen auszuschalten, handelt es sich um ein Motiv, das für eine grundsätzliche Zuständigkeitsregelung nicht ausschlaggebend sein kann, und dem ein Land wie Bayern seine eigene Verwaltungshoheit nicht preisgeben kann.

Tatsächlich sind auch die Versuche des Reiches, in der Gesetzgebung, noch mehr aber in der Verwaltung die Kulturpflege zu zentralisieren, fehlgeschlagen oder steckengeblieben. Mag auch als äußerer Grund so manchen Verzichtes auf die reichsgesetzliche Regelung die Finanznot des Reiches mitgewirkt haben; der Grund der bisherigen Verzögerung und der sie bedingenden Schwierigkeiten einheitlicher Regelung lag zutiefst doch stets in der Tatsache, daß die kulturellen Angelegenheiten der verschiedenen deutschen Stämme und Kulturkreise ohne schwere Beeinträchtigung der zu regelnden Belange nicht einheitlich geregelt werden können. Das zeigte sich beim Reichsschulgesetz (Art. 146 Abs. II), das jetzt vollständig aufgegeben worden ist, ebenso wie bei der reichsgesetzlichen Regelung der Lehrerbildung (Art. 143 Abs. II), des Berufsschulwesens und der Schulpflicht (Art. 145), der Lernmittelfreiheit (Art. 145 Satz 2), der Feiertage (Art. 139) und der Ablösungspflicht der Staaten gegenüber den Kirchen (Art. 138). Auch die bei der Reichsverwaltung aufgetretenen Versuche einheitlicher Zusammenfassung kultureller Bestrebungen (Volksbildung, Turnwesen usw.) erwiesen sich letzten Endes als unmöglich. Inzwischen hatten aber alle diese und andere, schon in der Vorbereitung gehemmten Versuche eine Unsumme von unfruchtbarer Arbeit, von statistischen und gutachtlichen Berichten, von Doppeltätigkeit in der Reichs- und in allen Landesverwaltungen und eine Verschwendung von teuer bezahlter Arbeitskraft zur Folge gehabt. Sie hatten weiter die Folge, daß sie die eigenen Regelungen der Länder, gar oft zum Schaden der Sache, hinausgeschoben und eine stete Unruhe in die Länderverwaltungen und beteiligten Kreise brachten, auf manchen Gebieten auch schädliche Weltanschauungskämpfe heraufbeschworen.

Der föderalistische Umbau der Reichsverfassung muß also auf dem kulturpolitischen Gebiete die Zuständigkeit der Einzelstaaten in Gesetzgebung und Verwaltung grundsätzlich wieder herstellen. Im einzelnen kommt hier für Bayern folgendes in Betracht:

a) Im dritten Abschnitte der Grundrechte der Reichsverfassung (Religion und Religionsgesellschaften) geht eine Regelung der kirchlichen Feiertage durch Reichsgesetz über das hinaus, was als Aufgabe des Reiches zu gelten hat.

b) In weit höherem Maße greifen die Bestimmungen des 4. Abschnittes der Grundrechte (Bildung und Schule) in unnötiger und unerträglicher Weise in das eigene Zuständigkeitsgebiet der Einzelstaaten ein. Zur Grundrechtsgesetzgebung des Reiches gehören von den Regelungen des 4. Abschnittes neben dem Artikel 142 nur der 1. Satz des Art. 143 (das Recht auf Schulbildung richtet sich gegen den Staat oder die Gemeinde), Art. 145 Satz 1 (Grundsatz und Dauer der Schulpflicht), Art. 149 Abs. 1 Satz 1 (Sicherung des Religionsunterrichts an den nicht-bekenntnisfreien Schulen) und Art. 149 Abs. 1 Satz 3 (Sicherung des Einflusses der Religionsgesellschaft auf die Erteilung des Religionsunterrichts, wobei jedoch die gleichzeitige Sicherung des staatlichen Einflusses auf den Religionsunterricht nicht durch die Reichsverfassung auszusprechen wäre), sowie Art. 149 Abs. 2 (grundsätzliche Freiheit der Lehrer und der Schüler hinsichtlich der Teilnahme am Religionsunterricht). Auch die Gewährleistung des Elternrechtes auf die Gesinnungserziehung ihrer Kinder, wie es sich aus den Grundsätzen des Art. 120 und 146 Absatz 2 Satz 2 ergibt und in Konsequenz dessen die Gewährleistung der Privat-

schulfreiheit unter Befreiung der davon Gebrauch machenden Erziehungsberechtigten von der Beitragspflicht zu sonstigen Schulen gehört in diesen Rahmen ebenso wie die Bestimmung über Schonung der Gesinnung im Unterricht (Art. 148 Abs. 2).

Alle übrigen Bestimmungen des 4. Abschnittes gehen über die Regelung der Grundrechte hinaus und betreffen Fragen der Organisation, die der Einzelstaat für sich in Anspruch nehmen muß. Es wäre also die Bestimmung zu streichen, daß neben dem Lande auch das Reich an der Jugendbildung *tätigen* Anteil nehme und die reichsrechtliche Anordnung, daß auch Gemeinden daran zu beteiligen seien (Art. 143 Abs. I Satz 2). Desgleichen hätte wegzufallen die reichsrechtliche Regelung der Lehrerbildung (Art. 143 Abs. II), der Rechtsstellung der Lehrer (Abs. III) und der Schulaufsicht (Art. 144); die näheren Bestimmungen über die Organisation der öffentlichen Schulen (Art. 146 Abs. I und II) und der Privatschulen (Art. 147); die reichsrechtliche Anordnung gewisser Leistungen der Staaten und Gemeinden für Schüler (Art. 145 Satz 2; 146 Abs. III); die schon wegen ihrer Selbstverständlichkeit überflüssige Teilregelung des Lehrstoffs (Art. 148 Abs. I und III); endlich die Verfügung des Reichs, daß die Länder das Volkswildungswesen zu fördern, und daß das Reich selbst daran *tätigen* Anteil zu nehmen (Art. 148 Abs. IV), sowie daß der Staat (Land und Reich) Denkmalschutz zu üben habe (Art. 150, Abs. I). Dagegen ist Art. 150 Abs. II wohl als Reichssache, wenn auch aus anderem systematischen Gesichtspunkte, anzuerkennen. Als eine an sich organisatorische Bestimmung ist endlich jene über die theologischen Fakultäten in der Reichsverfassung (Art. 149 Abs. III) fehl am Platze. Sie sichert aber auch ein Grundrecht, insoferne sie feststellt, daß die katholische theologische Lehre ungeachtet ihrer dogmatischen Bindung als freie Wissenschaft und Lehre (Art. 142) anzuerkennen sei.

Der Grundsatz, daß dem Reiche nur eine Grundrechtsgesetzgebung zukommt, aber eine Einschränkung der landesrechtlichen Zuständigkeit darüber hinaus, insbesondere auf organisatorischem Gebiete abzulehnen ist, muß natürlich auch in den Artikeln 6–12 der Reichsverfassung Ausdruck finden. Insbesondere müßte das in Art. 10 jetzt vorgesehene Recht des Reiches zur Grundsatzgesetzgebung überhaupt auf eben jene *Grundrechtsgesetzgebung* im eigentlichen Sinne beschränkt werden, falls nicht auf Art. 10 überhaupt verzichtet werden sollte. Die das kulturpolitische Gebiet berührenden Ziffern 1, 2 und 5 wären jedenfalls samt den Eingangsworten des Artikels zu streichen. Statt dessen wäre festzulegen, daß dem Reiche das Recht zur gesetzlichen Regelung der Grundrechte der Bewohner zustehe.

Die in Artikel 7 Ziffer 20 vorgesehene Zuständigkeit des Reiches zur Regelung des Theater- und Lichtspielwesens muß sich auf jene Gebiete beschränken, auf denen eine einheitliche Regelung nach der Natur der Sache geboten ist (rechtliche Stellung der Angestellten, allenfalls gewisse Mindestregelung bezüglich der Zensur); weitergehende Regelungen, namentlich aus Rücksichten des Jugendschutzes und der öffentlichen Sitte müssen dem Lande freigestellt bleiben. Das Reichslichtspielgesetz z. B. läßt der landesrechtlichen Regelung keinen ausreichenden Spielraum. Entgegen der Bestimmung in Art. 118 Abs. 2 RV. müßte auch eine landesrechtliche Theaterzensur ermöglicht werden. Sie könnte die schutzbedürftigen Sittenanschauungen entsprechend berücksichtigen ohne willkürliche Einengung der künstlerischen Schaffensfreiheit.

Daß die Kulturverwaltung der Länder unter der jetzigen Verteilung der Steuerquellen, die das Reich nahezu ausschließlich zum Träger der Staatseinkünfte und die Länder zu seinen Kostgängern macht, zu leiden hat, braucht nicht besonders

betont zu werden. Die bisherige Regelung erweist sich für die Unterrichts- und Kultusverwaltung der Länder äußerst hemmend, weil dadurch das freie Organisationsrecht von Landesregierung und Gemeinden eingeschränkt wird, weil zu vielen der staatlichen Förderung dringend bedürftigen Zwecken dem Lande keine ausreichenden Mittel überlassen sind, und das Reich selbst die finanziellen Verpflichtungen, die nach der Lastenausscheidung zwischen Reich und Land ihm zu fielen, nur ganz unzureichend erfüllt. (Beisp.: Unzulänglicher Ersatz des vom Reiche durch das Grundschulgesetz den Ländern verursachten Mehraufwandes). Die Abschneidung der Einzelstaaten von den Steuereinnahmen hat aber auch die weitere staatspolitisch bedenkliche Folge gezeitigt, daß das Reich für manche nach der Zuständigkeitsausscheidung den Ländern obliegenden Angelegenheiten eigene, meist allerdings unzulängliche Zuschußmittel auswirft und bei deren Verteilung die Landesregierungen in verfassungswidriger Weise ausschaltet. Neuerdings behält sich sogar der Reichstag vor, durch einen Ausschuß bei der Verteilung dieser Mittel — also in einer Angelegenheit der Exekutive — mitzuwirken, was gegen die verfassungsmäßige Ausscheidung der Gewalten verstößt. Da bei solcher Ausschaltung der Landesregierungen sich natürlich der Mangel des Unterbaues einer unmittelbaren Reichsverwaltung sofort fühlbar machte, hat die Reichsregierung den weiteren Irtweg beschritten, private Organisationen in ihrer Reichsspitze zur Mittelverteilung heranzuziehen und sogar zu diesem Zwecke solche Organisationen erst ins Leben zu rufen (Caritasverband, Reichsausschuß für Leibesübung, sozialistische und andere Volksbündnisse, Notgemeinschaft der deutschen Kunst usw.). Dadurch wurden die kulturellen Anstalten der Länder natürlich noch mehr ihrer Landesregierung entfremdet und deren Zuständigkeit und Bedeutung noch mehr ausgehöhlt. Schon aus dem Aufbau der Reichsgewalten in der Weimarer Verfassung, namentlich aus Art. 13 ff., 60 ff., 77 ist zu folgern, daß Angelegenheiten, für die keine unmittelbare Reichsverwaltung besteht, durch die Länder auszuführen sind, und daß dies ein Recht der Länder ist, das ihnen nicht entzogen werden kann. Sie allein können auch auf Grund der ihnen zustehenden Überblicke über die einschlägigen Verhältnisse mit ihrem geschulten Verwaltungspersonal diese Aufgabe sachgemäß erfüllen. Dieses Recht der Einzelstaaten muß bei einer Neuordnung im föderalistischen Sinne, wie bereits weiter oben erwähnt, außer Zweifel gestellt werden.

6. Militärwesen

Der Schmachtfriede von Versailles hat das Deutsche Reich seiner Wehrmacht beraubt. Für den Schutz seiner Grenzen und zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung ist ihm eine Truppe von nur noch 100 000 Mann belassen worden.

Der Oberbefehl über diese Wehrmacht des Reiches hat nach Art. 47 der Reichsverfassung der Reichspräsident. Er ernennt und entläßt nach Art. 46 die Offiziere, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist. Er kann sein Ernennungs- und Entlassungsrecht durch andere Behörden ausüben lassen. Im übrigen ist die Wehrverfassung durch das Wehrgesetz vom 23. 3. 1921 geregelt.

Für die Wehrverfassung müssen die *militärisch-technischen* Gesichtspunkte bestimmend sein. Sie gestatten eine Teilung der Militärhoheit, wie sie früher bestanden hat, nicht mehr.

Der militärische Schutz des Reiches und der Länder nach außen ist ausschließlich Aufgabe des Reiches. Dagegen obliegt der Schutz der Ruhe und Ordnung im Innern in erster Linie den Bundesstaaten; sie ist Ausfluß ihrer Polizeihochheit. Soweit die Wehrmacht an dieser Aufgabe mitzuwirken berufen ist, kann ein Staat wie Bayern nicht darauf verzichten, ein gewisses Recht auf die auf seinem Territorium

torium stehenden und für dieses bestimmten Truppen in Anspruch zu nehmen. Die militärisch-technischen Rücksichten der Wehrverfassung und der einheitliche Oberbefehl des Reichspräsidenten schließen dieses nicht aus. Diesem wichtigen Erfordernis sucht das Wehrgesetz durch einzelne Bestimmungen Rechnung zu tragen, insbesondere durch die Bestimmung in § 17, wonach im Falle öffentlicher Notstände oder einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung die Wehrmacht auf Anfordern der Landesregierungen und der von diesen bestimmten Behörden unter gewissen Voraussetzungen Hilfe zu leisten hat; dann aber auch durch die Bestimmungen über die Landsmannschaft in §§ 12 ff. In diesen Bestimmungen ist Bayern in Anbetracht der besonderen Stellung, die es früher auf militärischem Gebiete eingenommen hat, eine gewisse Sonderstellung eingeräumt. Nach § 14 bildet der bayerische Anteil an der Reichswehr einen in sich geschlossenen Verband der Reichswehr unter einheitlicher Führung. Ausnahmen sind nur im Einvernehmen mit der bayerischen Regierung zulässig. Der Befehlshaber des bayerischen Verbandes ist zugleich Landeskommendant in Bayern.

Diese Regelung des Wehrgesetzes wird jedoch der besonderen Stellung Bayerns und seinen Bedürfnissen nicht genügend gerecht; die staatliche Selbständigkeit Bayerns ist bei dieser Art der Regelung nicht vollständig gewahrt. Deswegen muß beantragt werden, daß

1. der Landeskommendant nicht bloß auf Vorschlag der bayerischen Regierung vom Reichspräsidenten ernannt, sondern auch nur mit ihrer Einwilligung von ihm abberufen wird;
2. eine vorübergehende Entsendung bayerischer Truppenteile nach einem außer-bayerischen Ort (§ 15) nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung stattfindet;
3. die Besetzung der Führer- und Beamtenstellen von einem gewissen höheren Range ab nur im Benehmen mit der bayerischen Staatsregierung erfolgt;
4. die bayerischen Truppenteile außer auf die Reichsregierung gleichzeitig auch auf die Landesregierung verpflichtet werden.

7. Verkehrswesen

Zu den Gebieten, auf denen die Überspannung in der Zentralisation auf Grund der Weimarer Verfassung sich am ungünstigsten ausgewirkt hat, gehört das Verkehrswesen. Besonders bei den Eisenbahnen hat die Gestaltung der Verhältnisse in der bayerischen Bevölkerung wachsende Unzufriedenheit hervorgerufen, die sich schließlich zu der stürmischen Forderung gesteigert hat, die früheren Zustände wieder zurückgeführt zu sehen. Die Auswirkungen der Verreichlichung der Staatseisenbahnen haben selbst in den Kreisen, die früher für einen einheitlichen Betrieb der Staatseisenbahnen eingetreten waren, den Ruf nach Wiederherstellung der bayerischen Verkehrshoheit laut werden lassen.

Die Durchführung des Staatsvertrages über den Übergang der Staatseisenbahnen auf das Reich hat Bayern nicht den Einfluß auf die Stellung und den Betrieb der Reichsbahn in Bayern gebracht, der bei Abschluß des Staatsvertrages erwartet wurde und nach dem Wortlaut des Vertrages erwartet werden durfte. Bayern steht in seiner Ansicht nicht allein, daß auf Grund der außerordentlich unbestimmten und der verschiedenartigsten Auslegung fähigen Bestimmungen des Staatsvertrages eine auf die Dauer befriedigende Regelung zur Wahrung der Rechte und Interessen der Länder nicht möglich ist. Die Meinungsverschiedenheiten auf organisatorischem Gebiet, die Klagen über zu weit gehende zentralistische Verwaltung der Bahn, der Wunsch auf Änderung der angesichts der Geldentwertung völlig unzulänglichen Festsetzung der Abfindung, die Beschwer-

den über zu geringe Berücksichtigung der Wirtschaftslage der Randstaaten bei der Ausgestaltung der Tarife können im Rahmen der Bestimmungen des Staatsvertrages nicht ihre Lösung und Befriedigung finden. In weitesten Kreisen hat sich deshalb die Überzeugung Bahn gebrochen, daß unter den gegenwärtigen Zuständen lebenswichtige Interessen Bayerns zu verkümmern drohen, und daß nur eine völlige Neugestaltung der Rechtsverhältnisse der bayerischen Bahnen hier Abhilfe schaffen kann.

Bekanntlich ist ja die Abtretung der bayerischen Bahnen an das Reich seitens Bayerns nicht ohne Besorgnis erfolgt, da große Bevölkerungsteile der Anschauung waren, daß der Besitz eines politisch und wirtschaftlich so wichtigen Machtmittels, wie die Eisenbahnen, ein notwendiges Attribut der Staatlichkeit sei und deshalb nicht preisgegeben werden sollte. Wenn gleichwohl schließlich auch Bayern in den Zusammenschluß der deutschen Staatseisenbahnen zu Reichsbahnen gewilligt hat, so ist dies zunächst in der Hoffnung geschehen, daß Bayern durch den Übernahmevertrag eine eigene Verwaltung der Bahnen im Wege der Dezentralisation gesichert sei. Diese Hoffnung hat sich leider nicht verwirklicht. Aber auch die weitere Annahme, die der bayerischen Regierung den damaligen Entschluß erleichtert hat, daß das Reich die Verwaltung der Reichsbahnen, soweit sie nicht dezentralisiert werden würde, fest in eigener Hand behalten und in sorgfältiger Berücksichtigung der Länder führen würde, wird nunmehr hinfällig, da das Reich sich entschlossen hat, im Wege des Reichsbahnfinanzgesetzes erhebliche Teile der Befugnisse der Reichsregierung an ein neues, der Kontrolle der verfassungsmäßigen Instanzen des Reiches entrücktes Rechtsobjekt und seinen Verwaltungsrat abzutreten. Von diesen Organen kann Bayern keinesfalls die gleiche Berücksichtigung seiner Interessen und auch nicht die gleiche Bereitwilligkeit zu der im Übernahmevertrag zugesicherten Dezentralisation erwarten. Bayern ist deshalb genötigt und angesichts des § 8 des Staatsvertrages auch berechtigt, eine *völlige Neuregelung der Rechtsverhältnisse seiner Bahnen* zu verlangen, die ihm die für Wahrung seiner Lebensinteressen unerläßliche Selbständigkeit wieder gibt und dadurch zugleich den aller Billigkeit widersprechenden Zustand endgültig beseitigt, der in der völligen Verflüchtigung seiner Entschädigung für die abgetretenen Bahnen infolge der Geldentwertung liegen würde.

Den Interessen des Reiches kann auch bei Rückgabe der Verwaltung seiner Bahnen an Bayern durch entsprechende Vereinbarungen Rechnung getragen werden. Ein Vergleich der Zeit vor 1920 mit der jüngsten Vergangenheit zeigt doch wohl, daß den Interessen des Reiches und der einzelnen Länder auf dem Verkehrsgebiete auch bei Verwaltung der Staatseisenbahnen durch die einzelnen Länder bei entsprechenden Vereinbarungen über die nötige Einheitlichkeit auf den wichtigsten Verwaltungsgebieten ebensogut Rechnung getragen werden kann, wie bei der zentralisierten Verwaltung des hierfür zu umfangreichen und zu unübersichtbaren Gesamtnetzes der Reichseisenbahnen. Ja, es hat sich in den letzten Jahren sogar aufs klarste gezeigt, daß auf den verschiedensten Gebieten, auf dem Gebiete des Betriebes und der Personalverwaltung sowohl als auf dem der Haushaltsgestaltung und der Tarifbeeinflussung der frühere Zustand ein für Reich und Land befriedigenderer war und zu Reibungen weniger Anlaß gegeben hat.

Der Bayerische Landtag hat daher am 1. August 1923 einen Beschluß gefaßt, der die Staatsregierung ersucht, mit der Reichsregierung in Verhandlungen zu treten, um eine Neugestaltung der Rechtsverhältnisse der bayerischen Bahnen zu vereinbaren, die, den außenpolitischen Notwendigkeiten des Reiches Rechnung tragend, die zur Wahrung der Lebensinteressen Bayerns unerläßliche Selbständigkeit der bayerischen Bahnen gewährleistet. Zu diesem Zwecke ist das bayerische Staats-

ministerium für Handel, Industrie und Gewerbe mit Schreiben vom 15. September 1923 an das Reichsverkehrsministerium herangetreten, in dem zum Ausdruck gebracht wurde, daß das auf völlig anderer Grundlage geschaffene Vertragsverhältnis nicht mehr haltbar ist.

Ähnlich wie bei der Eisenbahn liegen die Verhältnisse bei der *Postverwaltung*. Wenn hier Unzuträglichkeiten bisher in geringerem Umfange aufgetreten sind, so mag das seinen Grund in den weitergehenden Befugnissen der Abteilung München des Reichspostministeriums und in der Art der Besetzung der maßgebenden Stellen im Reichspostministerium haben. Ein für die Dauer befriedigender Zustand kann aber auch hier nur dann geschaffen werden, wenn Bayern auch im Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen die zur Wahrung seiner Belange unerläßliche Selbständigkeit wieder erhält.

Fraglich ist auch, ob an der Übertragung des Eigentums an den *Wasserstraßen* auf das Reich wird festgehalten werden können. Falls es dabei bleiben sollte, müßte wenigstens die Strom- und Schifffahrtspolizei entgegen dem Art. 97 Abs. V der Reichsverfassung den Ländern verbleiben. Auch wäre im Gegensatze zu dem Entwurf einer Reichswasserstraßenordnung in Aussicht zu nehmen, die Verwaltung der Reichswasserstraßen den Landesbehörden und nicht eigenen Reichsbehörden zu übertragen. Die Regelung des materiellen Wasserstraßenrechtes müßte der Landesgesetzgebung überlassen bleiben; im Wege der Reichsgesetzgebung dürfte nur das unbedingt Notwendige geregelt werden. Die Enteignungsbefugnis für Reichswasserstraßen wäre landesrechtlich zu regeln.

8. *Auswärtige Beziehungen*

Nach Art. 78 Abs. II der Reichsverfassung können die Länder in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen, die der Zustimmung des Reiches bedürfen.

Dieses Erfordernis der Zustimmung geht über das hinaus, was im Interesse des Reiches verlangt und zugestanden werden muß und schädigt die Stellung der Einzelstaaten. Beiden Rücksichten entspricht es, wenn der Reichsregierung das Recht eingeräumt wird, gegen solche Verträge mit Zustimmung des Reichsrates Einspruch zu erheben, wenn sie dem Reichsinteresse abträglich sind. Bei einer solchen Regelung sind die Interessen des Reiches gewahrt, ohne daß ihnen jene der Einzelstaaten zum Opfer gebracht zu werden brauchen.

Auf der gleichen Linie liegt die Forderung, daß die Rechte der Einzelstaaten gewahrt bleiben, die in besonderen völkerrechtlichen Verträgen oder sonstigen Abkommen ihnen zuerkannt sind. Das gilt insbesondere von den Rechten und der Stellung der Uferstaaten internationalisierter Ströme in den internationalen Stromkommissionen, aber auch von der Bestimmung des Schlußprotokolls zum Zollvereinsvertrage vom 8. Juli 1867, wonach Bayern das Recht auf Teilnahme an Handelsvertragsverhandlungen mit den benachbarten Staaten zusteht.

Im übrigen darf auf die nachfolgenden Ausführungen im Abschnitte B II verwiesen werden.

9. *Wirtschaft*

Eine anderweitige Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern und die Hebung der Stellung der Länder im Reiche (vergl. die Ausführungen im folgenden Abschnitte B II) wird von selbst Wirkungen auch auf die Stellung der Wirtschaft zu den Einzelstaaten äußern.

Die Stellung der Einzelstaaten gegenüber der Wirtschaft wird dadurch gestärkt sowohl in Fragen, in denen die Interessen von Wirtschaft und Staat gleichlaufend

sind, als auch in jenen, in denen sie auseinandergehen. Die Einzelstaaten werden dadurch in den Stand gesetzt, auch ihre wirtschaftlichen Belange wieder selbständiger zu behandeln, als dies bisher der Fall sein konnte.

In Art. 7 Ziff. 13 der Reichsverfassung ist dem Reiche die Gesetzgebung über die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen, sowie zur Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft eingeräumt. Diese Bestimmung ist die Frucht gewisser Bestrebungen der Revolutionszeit. Sie ist mit der Staatshoheit der Einzelstaaten jedenfalls insoweit nicht verträglich, als es sich um Naturschätze und Unternehmungen der Staaten selbst handelt oder um ihre Rechte an solchen. Eingriffe des Reiches in dieser Richtung müssen unter allen Umständen vermieden bleiben.

Zur Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen hinsichtlich gemeinschaftlicher Einrichtungen des Reiches z. B. hinsichtlich des Beschaffungswesens für Heer und Marine, für die Betriebsverwaltungen des Reiches usw. muß den Einzelstaaten ein ausreichendes Mitwirkungs- und Kontrollrecht zugestanden werden.

II. Die bundesstaatliche Mitbestimmung im Reiche

Nach der alten Reichsverfassung hatte der Bundesrat, der aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes bestand, das Recht zu beschließen:

1. über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse;
2. über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt war;
3. über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder Einrichtungen hervortraten.

Der Bundesrat stand demnach in der Gesetzgebung völlig gleichberechtigt neben dem Reichstage. Keiner der beiden Faktoren konnte für sich allein einen gesetzgeberischen Akt erzwingen, jeder für sich allein ihn verhindern.

Außerdem war er an der Verwaltung des Reiches in hervorragendem Maße beteiligt. Insbesondere hatte er die Verordnungsgewalt.

Der Bundesrat war im alten Reiche der Träger des föderalistischen Prinzips.

Auch der Reichsrat der neuen Verfassung ist das föderalistische Organ im Reiche, aber in völlig ungenügendem Maße. Seine Stellung und seine Befugnisse sind gegenüber früher zugunsten derjenigen des Reichstags und der Reichsregierung, die das unitaristische Prinzip verkörpern, außerordentlich beschränkt und reichen nicht aus, um das föderalistische Prinzip praktisch in einer dem bundesstaatlichen Gedanken entsprechenden Weise zur Geltung bringen zu können.

Auf dem *Gebiete der Gesetzgebung* hat der Reichsrat lediglich das Recht, bei der Vorbereitung der Gesetze mitzuwirken; beschlossen werden die Gesetze vom Reichstag allein. Die Reichsregierung bringt die Gesetzesvorlagen beim Reichstag ein, muß sich aber vorher der Zustimmung des Reichsrats versichern. Auch wenn diese Zustimmung nicht erteilt wird, kann die Reichsregierung die Vorlage gleichwohl einbringen; sie hat dabei lediglich die abweichende Auffassung des Reichsrats darzulegen. Umgekehrt kann der Reichsrat die Einbringung einer Gesetzesvorlage im Reichstage verlangen, auch wenn die Reichsregierung ihr nicht zustimmt. Auch in diesem Falle hat die Reichsregierung ihren abweichenden Standpunkt darzulegen (Art. 69). Der Reichsrat kann also die Einbringung einer Vorlage nicht verhindern. Gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz steht ihm nur ein Ein-

spruchsrecht zu, das aber lediglich die Wirkung hat, daß das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorzulegen ist. Beschließt der Reichstag hierbei mit Zweidrittel-Mehrheit entgegen dem Einspruche des Reichsrats, so erlangt das Gesetz Geltung, wenn der Reichspräsident nicht den Volksentscheid anordnet. Bei einfacher Mehrheit gilt das Gesetz als nicht zustandegekommen, wenn der Reichspräsident nicht den Volksentscheid anordnet.

Diese Rechtsstellung des Reichsrats gegenüber dem unitaristisch eingestellten Reichstag ist unerträglich für die Gliedstaaten, weil ihnen damit die Möglichkeit genommen ist, auf die Gesetzgebung des Reiches den Einfluß zu nehmen, der im Interesse des Reiches und in ihrem eigenen Interesse notwendig ist. Sie ist um so nachteiliger, als den Ländern durch die Art, wie die Reichsregierung die Gesetze vorbereitet und der parlamentarischen Erledigung zuführt, oft auch der geringe Einfluß noch genommen wird, der ihnen in der Reichsverfassung eingeräumt ist. Wiederholt ist der Fall zu verzeichnen gewesen, daß eine Gesetzesvorlage der Reichsregierung nicht von ihr nach vorgängiger Zustimmung des Reichsrates eingebracht wurde, sondern unter Umgehung des Reichsrates aus der Mitte des Reichstags heraus. Dadurch ist das Recht der Länder auf ihre Zustimmung zu den Gesetzesvorlagen der Reichsregierung illusorisch gemacht worden. Des weiteren hat der Umstand, daß die Gesetzesvorlagen so spät an den Reichsrat gebracht wurden, daß eine genügende Vorbereitung der Stellungnahme der Länder nicht mehr möglich war, oft den Unmut der Länderregierungen erregen müssen.

Was die *Ausführung der Reichsgesetze* anlangt, so obliegt diese nach Art. 14 der Reichsverfassung den Landesbehörden, soweit nicht die Gesetze etwas anderes bestimmen. Die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erläßt nach Art. 77 nicht der Reichsrat, sondern die Reichsregierung, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Die Zustimmung des Reichsrates zu diesen Ausführungsbestimmungen ist nur dann erforderlich, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht. Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht. Sie kann in Ausübung dieses Rechtes allgemeine Anweisungen erlassen, soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind. Auch auf diesem Gebiete ist also die Zuständigkeit des Reichsrates und damit der Einfluß der Länder gegenüber dem früheren Rechtszustande wesentlich eingeschränkt.

Dazu kommt seine *Beiseitesetzung in der Führung der Reichsgeschäfte*. Art. 67 legt den Reichsministern zwar die Verpflichtung auf, den Reichsrat über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem laufenden zu halten. Zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministern die zuständigen Ausschüsse des Reichsrates zugezogen werden. Irgend ein Recht der Mitbestimmung ist dem Reichsrat aber nicht eingeräumt. Praktisch ist daher ein Mitwirken und Mitsorgen der einzelstaatlichen Regierungen in dem Maße, wie es für das Gedeihen sowohl des Reiches wie der Länder notwendig wäre, nicht möglich.

Besserung kann nur durch eine *Hebung der verfassungsrechtlichen Stellung des Reichsrates* zu der Stellung des früheren Bundesrates erzielt werden. Dies ist das Kernproblem der ganzen Verfassungsänderung. Der Reichsrat muß wieder gleichberechtigter Gesetzgebungsfaktor neben dem Reichstag werden. Zu diesem Zwecke ist Art. 68 Abs. 2 wie folgt zu ändern: „Ein Reichsgesetz kommt durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß des Reichsrats und des Reichstags zustande.“ In Art. 69 Abs. I ist Satz 2 und ebenso Absatz II zu streichen, ebenso Art. 74, Art. 76 Abs. II und Art. 85 Abs. III und IV.

Der Fall, daß ein Initiativgesetzentwurf des Reichstags die Zustimmung des Reichs-

rats nicht findet, kann ebenfalls nach dem Vorschlage der badischen Denkschrift (S. 32) geregelt werden.

Das Recht, Ausführungsbestimmungen zu den Reichsgesetzen sowie allgemeine Verwaltungsanordnungen zu erlassen, ist wieder in die Hände des Reichsrats zu legen. Zu diesem Zwecke sind die Worte „die Reichsregierung“ in Art. 15 Abs. II Satz 1 und in Art. 77 Satz 1 durch die Worte „der Reichsrat“ zu ersetzen.

Um den Einfluß des Reichsrats auf die Reichsgeschäfte zu stärken, ist ihm das Recht einzuräumen, von der Reichsregierung über die Führung der Reichsgeschäfte Auskunft zu verlangen.

Dieses Recht muß dem Reichsrat auch hinsichtlich der auswärtigen Angelegenheiten zustehen. Gerade auf dem Gebiete der heute besonders wichtigen auswärtigen Angelegenheiten ist eine verstärkte Anteilnahme des Reichsrats an der Führung des Reiches unbedingt notwendig. Der Reichsrat muß auch hier dem Reichstag möglichst gleichgestellt werden. Zu diesem Zwecke wird der Reichsratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten die verfassungsrechtliche Stellung wieder erhalten müssen, die der Bundesratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten hatte. Dies wird dazu beitragen, die Anteilnahme der Bundesstaaten an der auswärtigen Politik des Reiches zu verstärken, was ebensoschr im Interesse des Reiches wie der Bundesstaaten liegen dürfte.

Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, sind außer der Zustimmung des Reichstags auch der Zustimmung des Reichsrats zu unterwerfen (Art. 45 Abs. III).

III. „Bundesstaaten“ nicht „Länder“

Die neue Reichsverfassung vermeidet den Ausdruck „Bundesstaaten“ und gebraucht dafür die Bezeichnung „Länder“. Wie Professor Dr. Kahl erst jüngst in der Deutschen Juristen-Zeitung bezeugt hat, sollte damit eine juristisch präzise Anerkennung des Staatsbegriffes vermieden werden. Die Bezeichnung „Länder“ wurde gewählt, weil sie für späterhin ebenso gut auf bloße Reichsverwaltungsbezirke anwendbar erschien.

Im vorausgegangenen wurde dargetan, daß für Bayern die Verengung und Beschränkung seiner Eigenstaatlichkeit, wie sie durch die Weimarer Verfassung erfolgt ist, nicht möglich und nicht tragbar ist. Es hält daran fest, daß ihm das Reich die Aufgabe von nicht mehr Rechten zumuten kann, als im Wege des Bündnisvertrages von 1870 von ihm aufgegeben wurden. Es verlangt, daß auf die der Bezeichnung „Länder“ zugrunde liegende Absicht, die Degradierung bis zur Reichsprovinz weiterzutreiben, endgültig verzichtet und zum vollgültigen „Bundesstaat“ der früheren Reichsverfassung zurückgekehrt werde. In den vorausgegangenen Darlegungen wurde angedeutet, welche einzelnen Änderungen im Aufbau der Reichsverfassung dazu hauptsächlich notwendig sind.

Da mit der Bezeichnung „Länder“ ein ganz bestimmter, dem was nunmehr werden soll, entgegengesetzter Inhalt verbunden wurde, muß sie wieder beseitigt und durch die frühere Bezeichnung „Bundesstaat“ ersetzt werden.